

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikro- ökonomischen Evaluationsergebnisse

Marco Caliendo und Viktor Steiner*

Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) umfasst eine Vielzahl staatlicher Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Förderung von Beschäftigung. Die quantitativ wichtigsten Programme der AAMP in Deutschland waren traditionell die Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. In letzter Zeit haben aber auch neuere Instrumente der AAMP wie z. B. Eingliederungszuschüsse an Unternehmen und Existenzgründungszuschüsse für ehemals Arbeitslose zunehmende Bedeutung erlangt. Eine umfassende Evaluation der Effektivität dieser Programme ist erst seit relativ kurzer Zeit durch die Bereitstellung administrativer Daten für die wissenschaftliche Evaluationsforschung möglich. In diesem Beitrag wird auf Grundlage einer Bestandsaufnahme der vorliegenden empirischen Evaluationsstudien die Effektivität der AAMP in Deutschland bewertet. Die Darstellung wird ergänzt durch die Einbeziehung der Ergebnisse einiger internationaler Evaluationsstudien zu Instrumenten der AAMP, die zunehmend auch in Deutschland Bedeutung erlangen, für die aber hierzulande derzeit noch kaum empirische Evaluationsstudien vorliegen. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Würdigung der vorliegenden Forschungsergebnisse und einem Ausblick auf zukünftige Forschungserfordernisse.

Gliederung	3	Evaluationsergebnisse
1 Einleitung	3.1	Ziele und Erfolgskriterien
2 Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland	3.2	Datenlage
	3.3	Ergebnisse
2.1 Traditionelle Instrumente der AAMP	4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen
2.2 Neuorientierung der AAMP durch die Hartz-Gesetze	Literatur	
2.3 Zusammenfassende Darstellung der wichtigsten Änderungen		

* Wir danken zwei anonymen Gutachtern für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Fassung des Beitrags und der Deutschen Forschungsgemeinschaft für finanzielle Unterstützung im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Flexibilisierungspotenziale bei heterogenen Arbeitsmärkten“, Teilprojekt: „Arbeitsmarktflexibilisierung durch Subventionierung der Sozialbeiträge im Niedriglohnbereich – Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland“.
Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

1 Einleitung

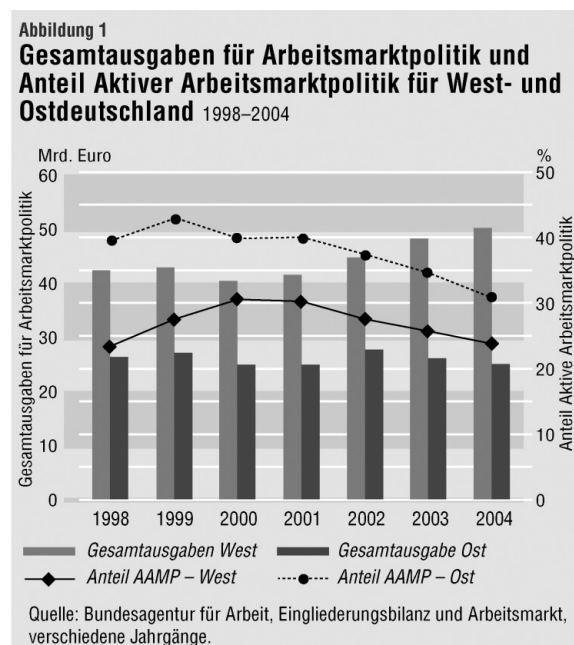
Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) umfasst eine Vielzahl staatlicher Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Förderung von Beschäftigung. In Deutschland entfielen im Jahr 2004 von den Gesamtausgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) und des Bundes in Höhe von knapp 75 Mrd. Euro gut 19,5 Mrd. Euro (26,2 %) auf die AAMP (Bundesagentur für Arbeit, 2005). Die quantitativ wichtigsten Programme der AAMP in Deutschland waren traditionell die Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. In letzter Zeit haben aber auch neuere Instrumente der AAMP wie z. B. Eingliederungszuschüsse an Unternehmen und Existenzgründungszuschüsse für ehemals Arbeitslose zunehmende Bedeutung erlangt. Die Ausgaben für die AAMP sind im Zuge der deutschen Wiedervereinigung in den 1990er Jahren in Deutschland stark gestiegen (vgl. dazu Hagen/Steiner 2000) und haben sich seither auf einem hohen Niveau eingependelt. Allerdings hat der Anteil von AAMP an den Gesamtausgaben in den vergangenen Jahren wegen der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen obligatorischen Transferleistungen wieder abgenommen. Mit 30,9 % der Gesamtausgaben im Jahr 2004 kommt der AAMP in den neuen Bundesländern ein deutlich größeres Gewicht zu als in den alten Bundesländern (23,9 %), vgl. Abbildung 1.

Durch die in jüngster Zeit implementierten, so genannten *Gesetze für moderne Dienstleistungen am*

Arbeitsmarkt („Hartz-Gesetze“) und die wirtschaftspolitische „Agenda 2010“ der Bundesregierung, hat neuerdings auch in Deutschland das bereits in anderen OECD Staaten seit längerem umgesetzte Prinzip des „Fördern und Fordern“ stärker Eingang in die AAMP gefunden. Nach diesem Prinzip soll die Gewährung von Lohnersatzleistungen stärker mit der AAMP verknüpft werden. Diese partielle Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland lässt sich zumindest zum Teil auf deren geringe Erfolge bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit trotz erheblicher Ausgabensteigerungen bei der AAMP zurückführen.

Vor allem für staatlich geförderte Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen hat die wissenschaftliche Evaluationsforschung in Deutschland hinsichtlich des Erfolgskriteriums Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung meist keine positiven, zum Teil sogar negative Effekte, festgestellt (vgl. die Zusammenfassung der Studien in Fitzenberger/Speckesser 2000, Hagen/Steiner 2000, Hujer/Caliendo 2001, Fitzenberger/Hujer 2002). Allerdings basieren diese Studien auf meist sehr kleinen bzw. veralteten Stichproben von Teilnehmern an Maßnahmen der AAMP, wie dem Sozio-ökonomischen Panel des DIW Berlin bzw. dem Arbeitsmarktmonitor für Ostdeutschland, so dass die Aussagekraft dieser Studien stark eingeschränkt ist. Insbesondere konnten in diesen Studien nur die durchschnittlichen Effekte der Maßnahmen geschätzt werden, die Berücksichtigung von Effektheterogenitäten auf Teilnehmer- wie auf Maßnahmenseite war wegen der geringen Teilnehmerzahlen bisher nicht möglich. Mit Einführung des SGB III im Jahre 1998 und der damit verbundenen gesetzlichen Verpflichtung zur Evaluation aller eingesetzten Mittel der AAMP hat sich die Situation entscheidend verbessert. Erste wissenschaftliche Ergebnisse zu den traditionellen Instrumenten der AAMP in Deutschland mittels einer deutlich verbesserten Datenbasis liegen bereits vor, so dass die Ergebnisse früherer Studien validiert werden können. Auch bei den jüngst umgesetzten Reformen der AAMP im Rahmen der Hartz-Gesetze ist eine wissenschaftliche Evaluation verpflichtend vorgesehen, so dass zukünftig auch aussagekräftige empirische Evaluationsstudien zu den neuen Instrumenten der AAMP in Deutschland zu erwarten sind.

In diesem Beitrag soll auf Grundlage einer Bestandsaufnahme der vorliegenden empirischen Evaluationsstudien die Effektivität der AAMP in Deutschland bewertet werden. Die hier betrachteten Instrumente der AAMP werden im nächsten Kapitel dargestellt.¹ Zur besseren Unterscheidung



¹ Die beschriebenen Regelungen geben den Stand Oktober 2005 wieder.

bezeichnen wir dabei im Folgenden Instrumente die bereits seit längerem bestehen als „traditionelle“ Instrumente (z. B. Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen) in Abgrenzung zu den durch die Hartz-Gesetze und die Agenda 2010 eingeführten „neueren“ Instrumenten (wie z. B. Vermittlungsgutschein und Existenzgründungszuschuss). In Kapitel 3 werden zuerst Ziele und Erfolgskriterien definiert, die Grundlage für die meisten der vorliegenden Evaluationsstudien sind. Im Anschluss an eine kurze Bestandsaufnahme der verbesserten Datengrundlage werden die wichtigsten Ergebnisse der für Deutschland vorliegenden Evaluationsstudien zu den einzelnen Instrumenten der AAMP präsentiert. Dabei beschränken wir uns in diesem Beitrag auf die Darstellung mikroökonomischer Evaluationsstudien, die auf einem Vergleichsgruppenkonzept basieren. Neben einer knappen Bestandsaufnahme der älteren Evaluationsstudien bietet der Beitrag vor allem eine Zusammenfassung der neueren Evaluationsstudien zu den traditionellen Instrumenten der AAMP in Deutschland, die auf Basis der seit kurzem verfügbaren verbesserten Datenbasis erstellt wurden. Die Darstellung wird ergänzt durch die Einbeziehung der Ergebnisse einiger internationaler Evaluationsstudien zu Instrumenten der AAMP, die zunehmend auch in Deutschland Bedeutung erlangen, für die aber hierzulande zur Zeit noch kaum empirische Evaluationsstudien vorliegen. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Würdigung der vorliegenden Forschungsergebnisse und einem Ausblick auf zukünftige Forschungserfordernisse.

2 Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Der AAMP lassen sich nach der auch international üblichen Abgrenzung Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten der Arbeitsämter, Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen für Jugendliche, beschäftigungsschaffende Maßnahmen (mit den drei Unterkategorien: Einstellungszuschüsse, Schaffung temporärer Beschäftigung im öffentlichen Sektor oder in gemeinnützigen Unternehmen sowie Existenzgründungszuschüssen) sowie Maßnahmen für Behinderte (vgl. z. B. Martin/Grubb 2001) zuordnen. Auch in Deutschland werden diese Instrumente der AAMP mehr oder weniger intensiv eingesetzt (vgl. zum Überblick z. B. Hagen/Steiner 2000). Das seit 1969 bestehende Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurde am 1. Januar 1998 durch das SGB III als rechtliche Grundlage der AAMP abgelöst, welches wiederum zum 1. Januar 2002 durch das sogenannte Job-AQTIV-Gesetz (AQTIV = Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln) er-

gänzt wurde.² Durch die kürzlich eingeführten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (so genannte „Hartz-Gesetze“) wurden die traditionellen Instrumente der AAMP zum Teil angepasst und neue Instrumente eingeführt. In diesem Beitrag stellen wir neben den traditionellen Instrumenten der AAMP in Deutschland auch die durch die „Hartz-Gesetze“ eingeführten oder neu strukturierten Instrumente dar.

2.1 Traditionelle Instrumente der AAMP

Zu den traditionellen Instrumenten der AAMP in Deutschland gehören insbesondere die Förderung der beruflichen Weiterbildung und staatlich geförderte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie in geringerem Umfang Lohnsubventionen an Unternehmen bei Beschäftigung bestimmter „Problemgruppen“ des Arbeitsmarkts, wie z. B. Langezeitarbeitslose oder Ältere mit Vermittlungsschwernissen. Die Entwicklung der Teilnehmer und Ausgaben für diese Instrumente der AAMP ist für die letzten Jahre und differenziert nach den alten und neuen Bundesländern in den Tabellen 1 und 2 dargestellt.³

Durch die „**Förderung der beruflichen Weiterbildung**“ (frühere Bezeichnung nach AFG „Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme“ (FuU), im Folgenden **FbW**) wird angestrebt, mittels inner- und außerbetrieblicher Kurse die (Wieder-)Beschäftigungschancen der zuvor meist arbeitslosen Teilnehmer zu erhöhen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass seit 1998 durch die Teilnahme an einer FbW-Maßnahme der Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht mehr erneuert werden kann. Im Jahr 2004 gab die BA für die knapp 185 Tsd. Teilnehmer an geförderten Weiterbildungsmaßnahmen insgesamt gut 3,6 Mrd. Euro aus, davon ca. 2,3 Mrd. in den alten Bundesländern (Tabellen 1 und 2).⁴ Die Ausgaben je gefördertem Teilnehmer haben im Jahr 2003 (Zahlen für 2004 liegen noch nicht vor) monatlich durchschnittlich 1555 Euro betragen, die durchschnittliche Dauer einer FbW-Maßnahme lag bei 10,5 Monaten (Tabelle 3). Im zeitlichen Vergleich haben die Ausgaben für FbW sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern deutlich abge-

² Da wir uns in diesem Beitrag auf die Änderungen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konzentrieren, gehen wir auf die Regelungen des Job-AQTIV Gesetzes nicht näher ein. Ein zusammenfassender Überblick findet sich z. B. in Buscher/Hagen (2002).

³ Für weiter zurückliegende Jahre findet sich eine zusammenfassende Darstellung in Hagen/Steiner 2000, Kap. 4).

⁴ In diesen Zahlen sind Ausgaben für Trainingsmaßnahmen nach § 48–52 SGB III nicht enthalten.

nommen. Insbesondere in den neuen Bundesländern ist der Anteil der Ausgaben für FbW an den Gesamtausgaben stark gesunken (Tabelle 2). Damit verbunden war in den letzten Jahren ein starker Rückgang bei den Eintritten in FbW. Im Vergleich zu den sehr hohen Werten Ende der 1990er Jahre haben sich die Eintritte in FbW in den alten Bundesländern auf ein Drittel, in den neuen Bundesländern auf ein Viertel reduziert.

In den Bereich der temporären Schaffung von Arbeitsplätzen im „zweiten Arbeitsmarkt“ fallen **Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)**, durch die ebenfalls die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer in reguläre Beschäftigung verbessert werden sollen. Als Träger von **ABM**, die in den §§ 260–271 und § 416 des SGB III geregelt sind, fungieren juristische Personen des öffentlichen Rechts, gemeinnützige Organisationen und in Ausnahmen auch privatwirtschaftliche Unternehmen. Die Regelförderdauer beträgt 12 Monate, kann aber unter bestimmten Bedingungen auf bis zu 36 Monate verlängert werden. Die durchgeführten Projekte sollen „im öffentlichen Interesse liegen“ und „zusätzlich“ sein. Mit dem Zusätzlichkeitskriterium soll verhindert werden, dass reguläre Beschäftigung in Gewerbebetrieben über Wettbewerbsverzerrungen verdrängt wird. Im Jahr 2003 betrug die durchschnittliche Dauer der Teilnahme an einer ABM gut 7 Monate, die durchschnittlichen Ausgaben je gefördertem Teilnehmer an einer ABM betrugen monatlich 1354 Euro in den alten und 1560 Euro in den neuen Bundesländern. Die Eintritte in und die Ausgaben für ABM wurden im Laufe der Zeit sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern stark reduziert (vgl. Tabellen 1 und 2). Während z. B. 1998 noch über 360 Tsd. Personen eine ABM begonnen haben, waren es 2004 nur noch 153 Tsd. Personen.

SAM hat sich vor der jüngsten Vereinheitlichung im Rahmen der Hartz-Gesetze (siehe unten) von ABM vor allem dadurch unterschieden, dass keine Orientierung auf (Langzeit-)Arbeitslose vorgegeben wurde, d. h. es konnten auch Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, gefördert werden.⁵ Seit Ende der 1990er Jahre lagen die Eintritte in SAM, die ganz überwiegend in den neuen Bundesländern eingesetzt wurden, bei jahresdurchschnittlich ca. 50 Tsd., wobei in den letzten Jahren auch hier ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist. Entsprechend

sind auch die Ausgaben für SAM in diesem Zeitraum merklich gesunken; im Jahr 2004 haben sie für Deutschland insgesamt noch knapp 400 Mio. Euro betragen (Tabellen 1 und 2). Im Jahr 2003 hat die durchschnittliche Dauer der Teilnahme an einer SAM ein knappes Jahr, die durchschnittlichen Ausgaben je geförderten Teilnehmer gut 1000 Euro betragen (Tabelle 3).

In Ostdeutschland konnten unter der Bezeichnung **„Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen“ (SAM OfW)** auch private Unternehmen mittels Lohnkostenzuschüssen gefördert werden. Dieses Programm hatte Ende der 1990er Jahre mit gut 200 Tsd. Eintritten und Ausgaben in Höhe von knapp 2 Mrd. Euro den Höhepunkt erreicht, wurde seither aber deutlich zurückgefahren und hat aktuell keine größere Bedeutung mehr (Tabellen 1 und 2).

Neben diesen hinsichtlich der Zielgruppenorientierung breit angelegten Instrumenten existieren in Deutschland einige zeitlich befristete und auf bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes beschränkte Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeber. Zu diesen Maßnahmen zählen unter anderem die so genannten **Eingliederungszuschüsse (EGZ)** nach §§ 217–224 SGB III, durch die eine Vielzahl bereits früher existierender ähnlicher Leistungen⁶ für bestimmte „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes zusammengefasst wurden. Die Förderdauer beträgt in der Regel zwischen 6 und 12 Monaten, kann in diesem Zeitraum jedoch einen beachtlichen Anteil der Lohnkosten abdecken. Im Jahr 2004 gab die BA für die knapp 180 Tsd. Eintritte in diese Maßnahmen (einschließlich Eingliederungszuschuss bei Neugründung) insgesamt knapp 1,1 Mrd. Euro aus. Im zeitlichen Vergleich haben sowohl die Eintritte in als auch die Ausgaben für Eingliederungszuschüsse insbesondere in den neuen Bundesländern stark zugenommen. Die Ausgaben je gefördertem Teilnehmer haben im Jahr 2003 monatlich durchschnittlich 850 Euro betragen, die durchschnittliche Dauer der Förderung lag bei knapp 7 Monaten in den alten und gut 10 Monaten in den neuen Bundesländern (Tabelle 3).

Neben diesen direkten Lohnsubventionen an Unternehmen wurde in Deutschland in der Vergangenheit auch mit **arbeitnehmerbezogenen Lohnsubventionen** experimentiert; diese hatten die Integration ar-

⁵ Die gesetzlichen Regelungen für SAM fanden sich in den §§ 272–279 und § 415 SGB III, sind aber inzwischen durch das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ aufgehoben worden. Wir kommen darauf im nächsten Abschnitt zurück.

⁶ Diese sind: „Einarbeitungszuschuss“ (§ 49 AFG), „Eingliederungsbeihilfen“ (§ 54 AFG), „Eingliederungshilfe“ (§ 58 AFG Abs. 1b) und „Lohnkostenzuschuss für Ältere“ (§ 97 AFG) (vgl. Hagen/Steiner 2000, Kap. 4.3.4).

Tabelle 1

Eintritte in ausgewählte Maßnahmen 1998–2004

Deutschland, gesamtes Bundesgebiet	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Berufliche Weiterbildung	607.970	490.796	551.534	449.622	456.301	246.245	185.041
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	366.555	295.499	260.079	192.037	164.691	140.893	153.021
Strukturanpassungsmaßnahmen	66.042	57.019	54.212	54.047	53.013	39.249	12.326
SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen	206.136	151.001	46.782	27.272	11.240	–	–
Eingliederungszuschüsse	101.041	141.856	146.187	129.035	177.745	181.768	160.174
Einstellungszuschuss bei Neugründung	12.158	13.976	15.164	13.517	15.102	20.339	21.415
Überbrückungsgeld	97.789	98.114	92.604	95.656	123.268	156.966	183.545
Existenzgründungszuschuss	–	–	–	–	–	92.819	171.267
Personal-Service-Agenturen	–	–	–	–	–	42.955	100.710
Westdeutschland	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Berufliche Weiterbildung	372.011	307.479	337.880	261.199	258.088	153.975	123.952
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	94.787	85.003	78.684	61.890	43.286	31.495	40.079
Strukturanpassungsmaßnahmen	9.047	11.183	10.657	11.466	9.727	6.970	1.504
SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen	5.212	5.581	940	333	87	–	–
Eingliederungszuschüsse	69.626	94.235	81.206	62.687	80.183	84.441	81.410
Einstellungszuschuss bei Neugründung	9.600	9.854	8.490	6.846	7.730	11.165	11.927
Überbrückungsgeld	66.200	65.927	62.203	64.454	84.764	114.356	137.339
Existenzgründungszuschuss	–	–	–	–	–	64.191	113.751
Personal-Service-Agenturen	–	–	–	–	–	27.708	66.388
Ostdeutschland	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Berufliche Weiterbildung	235.959	183.317	213.654	188.423	198.213	92.270	61.089
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	271.768	210.496	181.395	130.147	121.405	109.398	112.921
Strukturanpassungsmaßnahmen	56.995	45.836	43.555	42.581	43.286	32.279	10.822
SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen	200.924	145.420	45.842	26.939	11.153	–	–
Eingliederungszuschüsse	31.415	47.621	64.981	66.348	97.562	97.327	78.715
Einstellungszuschuss bei Neugründung	2.558	4.122	6.674	6.671	7.372	9.174	9.471
Überbrückungsgeld	31.589	32.187	30.401	31.202	38.504	42.610	46.149
Existenzgründungszuschuss	–	–	–	–	–	28.628	57.469
Personal-Service-Agenturen	–	–	–	–	–	15.247	34.322

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt, verschiedene Jahrgänge.

beitsloser Sozialhilfeempfänger in ein Beschäftigungsverhältnis zum Ziel. So konnte nach dem Bundessozialhilfegesetz (§ 18 Abs. 5 BSHG) erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern bis zu zwölf Monaten ein **Arbeitnehmerzuschuss** gewährt werden. Auf Basis einer so genannten „Experimentierklausel“ konnten Kommunen innerhalb bestimmter Grenzen unterschiedliche „Modellprojekte“ durchführen. Zu nennen sind hier vor allem das so genannte **Einstiegs-geld**, das in mehreren Kommunen Baden-Württembergs erprobt wurde, der Hessische Kombi-

lohn und das Kombilohnmodell **Nordrhein-Westfalen** (vgl. zum Überblick z.B. Kaltenborn 2002). Gemeinsames Ziel dieser Modellprojekte ist die Verbesserung der Anreize zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen durch befristete direkte Einkommenssubventionen. Durch die strikte Beschränkung auf diese Zielgruppe und die zeitliche Befristung sollen die fiskalischen Kosten beschränkt werden. Das ebenfalls ursprünglich als Modellprojekt eingeführte und zwischenzeitlich bundesweit umge-

Tabelle 2

Ausgaben für ausgewählte Instrumente

Deutschland, gesamtes Bundesgebiet	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gesamtausgaben der BA und des Bundes	68091,7	69170,3	64403,8	65776,4	71521,8	73684,3	74530,7
Passive Arbeitsmarktpolitik (PAMP)	43623,4	41510,1	37799,4	38768,5	44123,2	47337,6	49244,5
Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)	20146,8	23159,6	22005,2	22316,9	22400,6	21197,4	19518,0
in % der Gesamtausgaben	29,6	33,5	34,2	33,9	31,3	28,8	26,2
Relation PAMP:AAMP	2,2	1,8	1,7	1,7	2,0	2,2	2,5
darunter:							
Berufliche Weiterbildung	6394,2	6748,6	6807,7	6982,5	6701,3	5000,5	3613,3
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3797,8	3991,0	3680,2	2976,0	2330,0	1675,6	1212,3
Strukturanpassungsmaßnahmen	751,9	756,5	713,9	667,6	704,3	576,8	398,8
SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen	1597,8	1823,6	649,6	203,8	105,6	21,2	2,8
Eingliederungszuschüsse		942,8	980,4	1062,4	1225,1	1348,9	907,6
Einstellungszuschuss bei Neugründungen		119,1	133,9	128,4	125,7	161,5	158,1
Personal-Service-Agentur		–	–	–	–	174,5	–
Überbrückungsgeld	637,9	776,6	750,4	804,6	1005,9	1412,9	1746,3
Existenzgründungszuschuss		–	–	–	–	268,4	980,5
Westdeutschland	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gesamtausgaben der BA und des Bundes	42013,0	42565,0	39950,6	41053,2	44123,3	47825,1	49837,6
Passive Arbeitsmarktpolitik (PAMP)	28766,4	27255,3	24086,1	24910,8	28128,1	31576,4	33371,4
Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)	9863,4	11749,4	12231,5	12423,8	12146,5	12279,5	11890,0
in % der Gesamtausgaben	23,5	27,6	30,6	30,3	27,5	25,7	23,9
Relation PAMP:AAMP	2,9	2,3	2,0	2,0	2,3	2,6	2,8
darunter:							
Berufliche Weiterbildung	3598,7	3972,4	4060,1	4187,3	3822,2	3025,6	2341,3
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	1009,9	1096,4	1021,4	863,2	554,0	370,4	251,5
Strukturanpassungsmaßnahmen	162,6	197,2	141,8	127,8	115,9	91,6	42,0
SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen	35,8	69,4	14,4	4,2	–	–	–
Eingliederungszuschüsse	–	708,8	602,5	547,1	507,1	556,7	–
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	–	90,9	82,2	68,4	62,8	87,5	86,9
Personal-Service-Agentur	–	–	–	–	–	107,7	–
Überbrückungsgeld	–	549,8	533,7	575,9	733,1	1089,0	1374,7
Existenzgründungszuschuss	–	–	–	–	–	181,9	671,6
Ostdeutschland	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gesamtausgaben der BA und des Bundes	26078,7	26605,2	24453,3	24723,2	27398,6	25859,1	24693,1
Passive Arbeitsmarktpolitik (PAMP)	14857,0	14254,8	13713,3	13857,7	15995,1	15761,2	15873,1
Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)	10283,4	11410,2	9773,7	9893,1	10254,1	8918,0	7628,0
in % der Gesamtausgaben	39,4	42,9	40,0	40,0	37,4	34,5	30,9
Relation PAMP:AAMP	1,4	1,2	1,4	1,4	1,6	1,8	2,1
darunter:							
Berufliche Weiterbildung	2795,5	2776,2	2747,7	2795,1	2879,1	1974,9	1275,0
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2787,9	2894,6	2658,9	2112,8	1779,0	1305,2	960,8
Strukturanpassungsmaßnahmen	2188,1	2382,9	1221,8	743,7	588,4	485,2	356,8
SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen	1562,0	1754,2	635,3	199,6	105,6	21,2	2,8
Eingliederungszuschüsse	–	457,2	377,4	515,2	717,9	792,2	–
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	–	28,3	51,8	59,9	62,9	74,3	71,2
Personal-Service-Agentur	–	–	–	–	–	66,9	–
Überbrückungsgeld	–	226,7	216,6	228,6	272,8	323,9	371,5
Existenzgründungszuschuss	–	–	–	–	–	86,5	308,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanz und Arbeitsmarkt, verschiedene Jahrgänge.

Tabelle 3

Durchschnittliche Ausgaben und Dauer ausgewählter Maßnahmen je gefördertem Arbeitnehmer im Jahr 2003

	Gesamtes Bundesgebiet		West		Ost	
	Ausgaben pro Monat in €	Dauer in Monaten	Ausgaben pro Monat in €	Dauer in Monaten	Ausgaben pro Monat in €	Dauer in Monaten
Berufliche Weiterbildung	1555	10,5	1529	10,6	1598	10,3
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	1511	7,3	1354	7,4	1560	7,2
Strukturanpassungsmaßnahmen	1073	11,6	1015	11,0	1085	11,8
SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen	577	9,0	–	–	577	9,0
Eingliederungszuschüsse	850	8,6	948	6,7	792	10,2
EGZ bei Einarbeitung	831	2,7	873	2,4	805	2,9
EGZ bei erschwerter Vermittlung	774	7,0	840	5,5	732	8,3
EGZ für ältere Arbeitnehmer	910	17,2	1051	12,8	833	21,2
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	991	8,6	1079	7,7	904	9,6
Personal-Service-Agentur	n.V.	n.V.	n.V.	n.V.	n.V.	n.V.
Überbrückungsgeld	1634	5,7	1780	5,6	1279	6,1
Existenzgründungszuschuss	n.V.	n.V.	n.V.	n.V.	n.V.	n.V.

Anmerkung: n.V.: nicht verfügbar.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanz 2003.

setzte so genannte „**Mainzer Modell**“ wurde mittlerweile durch die Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen („Mini-“ und „Midi-Jobs“, siehe dazu 2.2. unten) abgelöst.

Das **Überbrückungsgeld** (ÜG, § 57(1), SGB III) soll die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit und damit die berufliche Mobilität von ehemals Arbeitslosen ermöglichen. Über eine Regelförderdauer von 6 Monaten erhält der Existenzgründer einen Förderbetrag bis zur Höhe der zuvor bezogenen Arbeitslosenunterstützung. Außerdem verlieren die Personen durch die geförderte Selbständigkeit nicht den Anspruch auf Lohnersatzleistungen im Falle erneuter Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2004 haben knapp 185 Tsd. Personen erstmals das Überbrückungsgeld in Anspruch genommen. Damit haben sich seit 1999 die Eintritte in diese Maßnahme nahezu verdoppelt. Im Jahr 2004 betrugen die Ausgaben für dieses Instrument gut 1,7 Mrd. Euro.

2.2 Neuorientierung der AAMP durch die Hartz-Gesetze

Die im Rahmen der Hartz-Gesetze umgesetzten Reformen betreffen insbesondere die Umstrukturierung der Arbeitsvermittlung durch die Einführung von „Personal-Service-Agenturen“, die Beschäfti-

gungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen („Mini“- und „Midi“-Jobs) sowie die Förderung von Existenzgründungen („Ich-AG’s“). Wir diskutieren zunächst die Neuerungen, die in Bezug auf die traditionellen Instrumente vollzogen wurden, bevor wir auf die neu eingeführten Instrumente eingehen. Darüber hinaus haben auch die Änderungen bei den Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe) durch die Hartz-Gesetze Bedeutung für die Funktionsweise der AAMP und sollen daher am Ende dieses Abschnitts kurz dargestellt werden.

Neuregelungen bereits bestehender Instrumente

Die Neuregelungen bestehender Instrumente der AAMP sehen die Vereinheitlichung der Vorschriften zu bestehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie ABM und SAM, die Zusammenführung der verschiedenen Eingliederungszuschüsse sowie die Pauschalierung und engere zeitliche Befristung bestimmter Leistungen vor.

Im Zuge der Reformen wurden die Vorschriften von ABM und SAM zu einer einheitlichen Leistung zusammengefasst, wobei die Vorschriften über ABM (§§ 260–271 und § 416) zugrunde gelegt und die Vorschriften bezüglich SAM (§§ 272–279 und § 415

SGB III) aufgehoben wurden. Eine wichtige Neuerung im Bereich ABM besteht darin, dass seit dem 1.1.2004 durch die Teilnahme keine Anwartschaftszeiten für den erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr erworben werden können. Damit wird für ABM nachvollzogen, was seit einigen Jahren bereits für FbW gilt. Dadurch sollen „Drehtüreffekte“ (Wechsel zwischen Arbeitslosengeldbezug – ABM – Arbeitslosengeldbezug) eingeschränkt werden. Die bisherige individuelle Berechnung des Lohnkostenzuschusses wurde aufgehoben und durch eine pauschale Förderung ersetzt (§ 264). Aus den Regelungen über SAM wurde die verlängerte Fördermöglichkeit für ältere Arbeitnehmer im Grundsatz übernommen, aber auf drei Jahre begrenzt.⁷

Der Förderung von Jugendlichen kommt nun ein noch stärkeres Gewicht als bisher zu. Neben Ausbildungsprogrammen sollen vor allem kommunale Beschäftigungsträger, die jugendliche Hilfeempfänger beschäftigen und qualifizieren, gefördert werden.⁸ Erwähnenswert ist hier auch das so genannte „**Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit**“ („JUMP“), das mit erheblichem fiskalischem Aufwand Jugendlichen die Teilnahme an Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen ermöglicht. Das Programm trat Anfang 1999 in Kraft, Eintritte waren bis Ende 2003 möglich. Es wurde mit durchschnittlich 1 Mrd. Euro Fördermitteln pro Jahr ausgestattet und ab 2004 nach einer Modifizierung im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes in die Regelförderung des SGB III aufgenommen. Insgesamt wurden im Zeitraum von 1999 bis 2002 durch JUMP gut 500 Tsd. Jugendliche gefördert, davon ca. 220 Tsd. in den neuen Bundesländern. Auf diese geförderten Jugendlichen entfielen insgesamt gut 600 Tsd. Maßnahmeneintritte (Dietrich 2003).

Eine weitere rechtliche Änderung im Bereich der FbW ist der so genannte **Bildungsgutschein**, den Arbeitslose seit März 2003 unter bestimmten Bedingungen bei einer zertifizierten Weiterbildungseinrichtung freier Wahl einlösen können. Dies ist an die Bedingung geknüpft, dass eine berufliche Weiterbildung notwendig ist, um eine berufliche Eingliederung zu erreichen. Zusätzlich muss eine positive „Eingliederungsprognose“ seitens des Arbeitsamtes vorliegen. Bis Ende 2004 erhielten Maßnahmeteilnehmer zusätzlich zu bestimmten

Aufwandsentschädigungen (Fahrtkosten, Kosten für Kinderbetreuung) ein *Unterhaltsgeld*, das in der Höhe dem Arbeitslosengeld entspricht. Ab Januar 2005 wurde dieses mit dem Arbeitslosengeld zu einer einheitlichen Versicherungsleistung bei Arbeitslosigkeit und beruflicher Weiterbildung zusammengefasst.

Auch in Bezug auf Eingliederungszuschüsse §§ 217–222 SGB III) kam es mit dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz III“) zum 1.1.2004 zu Änderungen, deren Ziel insbesondere die Vereinheitlichung und Vereinfachung der bis dahin bestehenden Regelungen war. Im Gegensatz zur früheren Vielzahl von Zuschüssen an Arbeitgeber, die sowohl für Beratungs- und Vermittlungskräfte als auch für die Arbeitgeber schwer überschaubar und damit wenig anwenderfreundlich ausgestaltet waren, gibt es jetzt generell nur noch zwei Typen: Eingliederungszuschüsse für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen und Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (§ 217 SGB III). Um eine höhere Effizienz zu erreichen und Mitnahme- sowie Gewöhnungseffekte zu vermeiden, wurden Förderdauer und -höhe teilweise abgesenkt (§ 218 SGB III). Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen werden dabei mit einem Zuschuss von maximal 50 % für 1 Jahr gefördert (bzw. 50 % bis zu 3 Jahren bei über 50-jährigen, § 421f SGB III), während schwerbehinderte oder sonstige behinderte Personen einen Zuschuss in Höhe von 70 % für 2 Jahre bekommen können. Bei besonders betroffenen schwerbehinderten Personen findet eine weitere altersabhängige Unterscheidung der Förderdauer statt. Während Arbeitnehmer unter 50 Jahren für 36 Monate mit 70 % gefördert werden können, kann der Zuschuss für Personen, die das 50. (55.) Lebensjahr vollendet haben bis zu 5 (8) Jahre gewährt werden.⁹

Personal-Service-Agenturen

Die organisatorischen Änderungen bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) sollen durch verbesserte Vermittlungsbemühungen zu einer verstärkten Integration der Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt beitragen. Dazu werden den lokalen Arbeitsämtern so genannte „Personal-Service-Agenturen“ (PSA, § 37c SGB III) zugeordnet. Diese können privat oder durch die Arbeitsämter betrieben werden und haben die Aufgabe der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung. Möglich wurde die Einführung der PSA durch das „Erste Gesetz für moderne

⁷ Siehe Caliendo/Hujer (2004a) für eine ausführliche Darstellung der Reformen im Bereich ABM und SAM.

⁸ Die berufliche Erstausbildung wird nicht im Rahmen der FbW gefördert. Diese setzt im Regelfall eine mindestens dreijährige Berufstätigkeit vor dem Eintritt in die Maßnahme voraus (§§ 77, 78 SGB III).

⁹ Siehe Caliendo/Hujer (2004b) für weitere Details.

Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I“), das zum 1.1.2003 in Kraft trat. Im Anschluss an das vom Gesetzgeber vorgegebene Vergabeverfahren, nahm die erste PSA am 1.4.2003 ihre Arbeit auf.

Die auch von den privaten PSA zu bezahlenden Tariflöhne werden durch die BA zum Teil befristet subventioniert. Dadurch erhofft man sich, dass die entliehenen Arbeitslosen spätestens nach Wegfall der befristet gewährten Subvention eine feste Anstellung finden, sei es bei der Leiharbeitsfirma oder bei deren Kunden („Klebeeffekt“). Da die PSA ihre Beschäftigten an private Firmen verleihen sollen, wurden die bisher geltenden einschränkenden Regelungen für Leiharbeit – Beschränkung der Überlassungsdauer, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbot, Ausschluss der Leiharbeit im Bauhauptgewerbe – geändert. Im Gegenzug wurde die Subventionierung der von den PSA betreuten früheren Arbeitslosen an deren Entlohnung nach einem Tarifvertrag gebunden. Der bisher abgeschlossene Tarifvertrag für die Leiharbeitsbranche sieht zwar für ehemalige Arbeitslose die Möglichkeit eines zeitlich befristeten Abschlags auf den Tariflohn vor, prinzipiell soll nach dem Tarifvertrag in den Zeitarbeitsfirmen für „vergleichbare“ Tätigkeiten aber der gleiche Lohn wie im entleihenden Unternehmen gezahlt werden.

Vermittlungsgutschein

Ein weiterer Weg zur Deregulierung der Vermittlungstätigkeiten stellt der zum 27.3.2002 eingeführte Vermittlungsgutschein (§ 421g, SGB III) dar, den Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitnehmer in ABM oder SAM erhalten können. Voraussetzung für die Ausstellung des Gutscheins ist, dass der Arbeitslose nach 3 Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt ist. Mit dem Vermittlungsgutschein kann der Anspruchsberechtigte einen privaten Arbeitsvermittler seiner Wahl einschalten, mit dem ein schriftlicher Vermittlungsvertrag geschlossen wird. Der Vermittlungsgutschein wird in Höhe von 1500 Euro (nach einer Arbeitslosigkeit von bis zu 6 Monaten), 2000 Euro (nach 6 bis 9 Monaten) oder 2500 Euro (nach mehr als 9 Monaten) ausgestellt und ist 3 Monate gültig. Kommt durch Vermittlung des privaten Vermittlers innerhalb der Gültigkeitsdauer des Gutscheins ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Inland mit einer Dauer von mindestens drei Monaten und einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden zustande, erhält der Vermittler den Gutschein ausgezahlt. Dabei wird der volle Betrag erst ausbezahlt, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens 6 Monate bestanden hat. Zum 1.1.2005 wurden einige Veränderungen

an diesem Instrument vorgenommen, die u.a. klarstellen, dass ALG-II-Bezieher (siehe unten) keinen Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben, während Personen in „1-Euro-Jobs“ ABM-Teilnehmern gleichgestellt werden und somit anspruchsberechtigt sind. Darüber hinaus besteht ein Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein nun bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit und die Förderhöhe beträgt jetzt einheitlich 2000 Euro. Die Erprobung des Vermittlungsgutscheins war zunächst bis Ende 2004 befristet, wobei die Erprobungsphase inzwischen bis zum 31.12.2006 verlängert wurde.

Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen („Mini-“ und „Midi-Jobs“)

Zur Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen wurde per 1. April 2003 die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung von 325 auf 400 Euro angehoben und die bisherige Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf maximal 15 Wochenstunden aufgehoben. Für Arbeitnehmer bleiben diese „**Mini-Jobs**“ bis zu dieser Grenze steuer- und abgabenfrei. Der Arbeitgeber zahlt Pauschalabgaben von 25 % statt bisher 22 %. Für haushaltsnahe Dienstleistungen werden mit dem Ziel der Legalisierung der Schwarzarbeit reduzierte Pauschalabgaben von nur 12 % erhoben. Darüber hinaus können private Haushalte Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen in beschränktem Umfang von dem zu versteuernden Einkommen abziehen. Dadurch soll die Nachfrage privater Haushalte nach arbeitsintensiven Dienstleistungen angeregt und die „Schwarzarbeit“ zurückgedrängt werden.

Im Bereich zwischen 401 und 800 Euro monatlichem Erwerbseinkommen, den so genannten „**Midi-Jobs**“, steigt der Arbeitnehmerbeitrag progressiv von ca. 4 % auf den vollen Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung von ca. 21 % an. Der Arbeitgeberbeitrag fällt ab 401 Euro in vollem Umfang an. Das Erwerbseinkommen aus „Mini-Jobs“ ist wie übliches Einkommen zu versteuern.

Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“)

Bei der so genannten „Ich-AG“, die zum 1.1.2003 mit dem „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingeführt wurde, handelt es sich um einen Existenzgründungszuschuss (ExGZ, § 421l SGB III). Anspruch darauf haben Personen, die bisher bereits Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen haben oder Beschäftigte in staatlich geförderten Arbeitsbeschaffungs- oder Struktur Anpassungsmaßnahmen. Der Existenzgründungszu-

schuss ist als Alternative zum nach wie vor bestehenden Überbrückungsgeld gedacht. Der ExGZ wird in abnehmender Höhe für maximal drei Jahre gewährt, solange das Jahreseinkommen 25 000 Euro nicht überschreitet. Der ExGZ ist steuerfrei und beträgt im ersten Jahr monatlich 600 Euro, im zweiten Jahr monatlich 360 Euro und im dritten Jahr monatlich 240 Euro. Diese Beträge entsprechen ungefähr 50 %, 30 % und 20 % des im Jahr 2002 durchschnittlich ausbezahlten Arbeitslosengeldes. Ob der ExGZ oder das ÜG günstiger für den Arbeitslosen ist, hängt von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung, der steuerlichen Belastung des Haushalts und der erwarteten Arbeitslosigkeitsdauer ab. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Förderinstrumenten bestand früher darin, dass Arbeitslose einen Rechtsanspruch auf den ExGZ hatten, während das ÜG an im Prinzip Anspruchsberechtigte nur nach Prüfung der voraussichtlichen Erfolgsaussichten des Gründungsvorhabens („Tragfähigkeitsprüfung“) vergeben wurde. Nicht zuletzt aufgrund der regen Inanspruchnahme des ExGZ, aber auch der angeblich bei den Geförderten häufig fehlenden Eignung für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, ist seit November 2004 auch für dieses Instrument eine Tragfähigkeitsprüfung vorgesehen. Im Jahr 2004 wurden gut 175 Tsd. ehemals arbeitslose Personen durch den ExGZ gefördert, davon ca. ein Drittel in den neuen Bundesländern, und es wurden insgesamt gut 980 Mio. Euro für dieses Instrument ausgegeben. Der ExGZ wurde ursprünglich bis Ende 2005 befristet, soll nun aber bis Ende 2007 verlängert werden.¹⁰

AAMP und Lohnersatzleistungen

Da die gesetzlichen Änderungen bei den Lohnersatzleistungen Arbeitslosengeld (Hartz II) und Arbeitslosenhilfe (Hartz IV) aus Sicht des Gesetzgebers durch das Prinzip „Fördern und Fordern“ eng mit der AAMP verknüpft sind, sollen diese hier kurz dargestellt werden.

Seit Januar 2005 haben „erwerbsfähige“ Hilfebezieher – das sind Personen, die täglich mindestens drei Stunden arbeiten können – bei Bedürftigkeit einen Anspruch auf das so genannte „**Arbeitslosengeld II**“, das die bisherige Arbeitslosenhilfe ersetzt. Nicht-erwerbsfähige bedürftige Hilfebezieher erhalten das so genannte „Sozialgeld“, welches der bisherigen Sozialhilfe entspricht. Für erwerbsfähige Hilfebezieher übernehmen neu einzurichtende „Job-Center“ die Beratung und Arbeitsvermittlung. Für diese

werden auch Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Rentenversicherung entrichtet. Darüber hinaus können Hilfebezieher bei Aufnahme einer gemeinnützigen Tätigkeit befristete Zuschüsse („Mehraufwandsentschädigung“) erhalten. Diese sollen zwischen 1 und 2 Euro pro Stunde liegen („*Ein-Euro Jobs*“). Reguläre Beschäftigungsverhältnisse können mit dem sogenannten **Einstiegsgeld** gefördert werden. Andererseits wurde der auf die Arbeitslosenunterstützung anrechnungsfreie Betrag bei Aufnahme einer regulären geringfügigen Beschäftigung in Höhe von monatlich 165 Euro reduziert.¹¹

Ab Januar 2006 soll die **Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld**, die für ältere Arbeitslose bisher maximal 32 Monate betragen hat, auf allgemein 12 Monate und auf 18 Monate für über 55-jährige Arbeitslose reduziert werden.

2.3 Zusammenfassende Darstellung der wichtigsten Änderungen

Tabelle 4 fasst die wichtigsten Änderungen in der AAMP für den Zeitraum 1998–2004 synoptisch zusammen.

Insgesamt hat in der AAMP eine deutliche Verschiebung zugunsten von Instrumenten stattgefunden, die die Selbständigkeit von Arbeitslosen fördern (Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld) oder Erfahrungen am ersten Arbeitsmarkt vermitteln sollen (z.B. Eingliederungszuschüsse oder PSA). So stieg die Anzahl der durch ÜG geförderten Personen von 1998 bis 2004 um ca. 87 %. Rechnet man den neu geschaffenen ExGZ hinzu, nahmen im Jahr 2004 insgesamt über 350 Tsd. ehemals Arbeitslose eine geförderte selbständige Tätigkeit auf. Damit stellt die Förderung von Selbständigkeit das hinsichtlich der Teilnehmerzahl größte Programm der AAMP überhaupt dar. Auch bezüglich der Eingliederungszuschüsse ist im gleichen Zeitraum eine Steigerung von ca. 60 % zu erkennen, so dass in dieses Programm inzwischen über 160 Tsd. Personen jährlich eintreten. Dies ging zu Lasten der traditionellen Instrumente wie FbW und ABM. Die Eintritte in ABM sanken von 1998 bis 2004 um knapp 60 %, die in FbW gar um ca. 70 %. Die Bedeutung der einstmaligen Säulen der AAMP in Deutschland nimmt somit zunehmend ab. Gleich-

¹⁰ Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 20.04.2005.

¹¹ Bei einem Erwerbseinkommen von bis zu 400 Euro bleiben 15 % anrechnungsfrei (also max. 60 Euro), zwischen 401 und 900 Euro bleiben 30 % und zwischen 901 und 1500 Euro wieder 15 % anrechnungsfrei.

Tabelle 4

Die wichtigsten Veränderungen in der AAMP von 1998–2004 im Überblick

Maßnahme	Veränderungen/Neuerungen
Förderung der beruflichen Weiterbildung	Seit 1998 erneuert eine Teilnahme nicht mehr den Anspruch auf Arbeitslosengeld Seit 1.1.2003 können Arbeitslose Bildungsgutscheine bei zertifizierten Bildungseinrichtungen freier Wahl einlösen.
JUMP (Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit)	Seit 2004 in die Regelförderung des SGB III aufgenommen.
Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen	Zusammenlegung von ABM und SAM zum 1.1.2004 Teilnahme an einer ABM erneuert nicht mehr den Anspruch auf Arbeitslosengeld (seit 1.1.2004).
Eingliederungszuschüsse	Zusammenführung und Vereinfachung der bestehenden Regelungen zum 1.1.2004: Prinzipiell nur noch EGZ für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen und schwerbehinderte Personen.
Personal-Service-Agenturen	Einführung zum 1.1.2003, erste PSA zum 1.4.2003 gestartet. Ziel: Bessere Integration der Arbeitslosen durch verstärkte Vermittlungsbemühungen.
Vermittlungsgutschein	Einführung zum 27.3.2002, so dass Anspruchsberechtigte einen (privaten) Arbeitsvermittler freier Wahl einschalten können.
Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen	Geringfügigkeitsgrenze wurde zum 1.4.2003 von 325 auf 400 Euro angehoben, die bisherige Stundenbeschränkung von 15 Stunden aufgehoben.
Existenzgründungszuschuss	Einführung zum 1.1.2003 als Instrument zur Förderung einer selbständigen, hauptberuflichen Tätigkeit, um die Arbeitslosigkeit zu beenden Einführung der Tragfähigkeitsbescheinigung im November 2004.

zeitig wurde durch die Einführung von Personal-Service-Agenturen und die Schaffung von Vermittlungsgutscheinen versucht, die Eingliederungsbemühungen zu dezentralisieren und mehr Wettbewerb in diesem Bereich zu ermöglichen.

3 Evaluationsergebnisse

3.1 Ziele und Erfolgskriterien

Bei der Evaluation der AAMP müssen die politisch vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Ziele berücksichtigt werden. Ein weitgehend anerkanntes politisches Ziel ist die rasche und nachhaltige Wiedereingliederung der Teilnehmer in reguläre, d. h. nicht geförderte, Beschäftigung (*Effektivitäts- bzw. Erfolgskriterium*). Darüber hinaus gilt als arbeitsmarkt- bzw. sozialpolitisches Ziel auch die „adäquate“ Beteiligung bestimmter Zielgruppen an den Maßnahmen der AAMP (*Kriterium der Zielgruppenorientierung*). Seit dem 1. Januar 1998 war die rechtliche Grundlage der AAMP das SGB III. Dort wurde im § 7 als Ziel der AAMP die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung unter besonderer Berücksichtigung bestimmter Problemgrup-

pen des Arbeitsmarktes definiert. Explizit nennt das Gesetz Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte, Ältere mit Vermittlungerschwernissen, Berufsrückkehrer sowie Frauen, und fordert, dass diese gemäß ihres Anteils an der Gesamtzahl der Arbeitslosen gefördert werden sollen. Der Formulierung des § 7 SGB III lässt sich entnehmen, dass der Eingliederungserfolg aufgrund einer Teilnahme das dominierende der beiden Ziele zu sein scheint, da bei der Auswahl der Maßnahmen „*vorrangig die Fähigkeiten der zu fördernden Personen und die Erfolgsaussichten einer Eingliederung zugrunde zu legen*“ sind. Außerdem wird die Forderung nach einem effizientem Einsatz der Instrumente („*Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*“) erhoben. Allerdings wurde durch das Anfang 2004 in Kraft getretene Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz III“) zumindest für das Instrument der ABM die Wiedereingliederung der Teilnehmer in reguläre Beschäftigung als (vorrangiges) arbeitsmarktpolitisches Ziel aufgehoben, und dessen Einsatz vorwiegend sozialpolitisch begründet.¹²

¹² „Auf das bisherige Ziel, dass die Eingliederungsaussichten verbessert werden sollen, wird verzichtet, weil es in dieser Allgemeinheit nicht erfüllbar ist und das bisherige Recht auch in der wissenschaftlichen Diskussion den falschen Eindruck erweckt hat,

Zwischen der Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung und dem Kriterium der Zielgruppenorientierung kann ein Zielkonflikt bestehen. Beispielsweise zeigen internationale Erfahrungen, dass Qualifizierungsmaßnahmen für Personen mit sehr schlechten Wiederbeschäftigungschancen, wie z.B. ältere Arbeitslose mit geringer Qualifikation sowie Langzeitarbeitslose, ineffektiv bzw. weniger effektiv sind als für jüngere Erwerbspersonen mit hoher Qualifikation. Insbesondere dann lässt sich die Zielgruppenorientierung mit Gerechtigkeitserwägungen begründen, wenn man davon ausgeht, dass durch AAMP keine zusätzliche reguläre Beschäftigung geschaffen wird, sondern es nur zu einer Umverteilung von Beschäftigungschancen bzw. des Arbeitslosigkeitsrisikos zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern kommt. Diese reine Umverteilung von Beschäftigungschancen ohne Erhöhung der Anzahl der regulär Beschäftigten, wird in der Literatur mit dem Begriff „Substitutionseffekt“ der AAMP bezeichnet (vgl. Hagen/Steiner 2000). Es bedarf dann im Fall dieser Maßnahmen einer normativen Abwägung, ob eine Steigerung der Effektivität oder aber eine Orientierung auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, wie insbesondere Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte oder ältere Arbeitslose, und damit Gerechtigkeitserwägungen vorzuziehen sind.

Empirische Evaluationsstudien zur AAMP basieren in der Regel auf dem oben erwähnten Effektivitäts- bzw. Erfolgskriterium. Dies lässt sich nicht nur damit begründen, dass einige „außerökonomische“ Kriterien einer Bewertung nur schwer zugänglich sind, sondern auch damit, dass diese wahrscheinlich oftmals mit dem Effektivitätskriterium und dem Kriterium der Zielgruppenorientierung korreliert sind. Beispielsweise scheint es plausibel, dass die psychologischen Auswirkungen für die Teilnehmer umso positiver sind, je mehr sie aufgrund der Teilnahme nach Beendigung der Maßnahme mit einer Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung rechnen können.

Unabhängig davon, wie das Erfolgskriterium konkret operationalisiert wird, kann der Erfolg einer bestimmten Maßnahme der AAMP nur bestimmt werden, wenn der Effekt einer Maßnahmeteilnahme auf den Teilnehmer im Vergleich zu der hypothetischen Situation, in der dieser nicht teilgenommen hätte, geschätzt werden kann. Die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen Verbleibs- und

Eingliederungsquoten geben dabei keine Auskunft über die Netto-Effekte von Maßnahmen und können somit nur ein temporäres Hilfsmittel zur kurzfristigen Steuerung sein (vgl. die Diskussion in Caliendo/Hujer/Thomsen 2005c). Basis für mikroökonomische Evaluationen ist i.d.R. der Ansatz potenzieller Ergebnisse von Roy (1951) und Rubin (1974). Zur Identifizierung der Effekte und zur Überwindung des Selektionsproblems, das sich ergibt, wenn sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer an einer Maßnahme systematisch unterscheiden, können verschiedene Ansätze verwendet werden, wie z.B. Matching, Instrumentvariablen-Ansätze oder Selektionsmodelle, auf die wir hier nicht näher eingehen wollen (siehe z.B. Heckman/LaLonde/Smith 1999, Blundell/Costa-Dias 2002 oder Caliendo/Hujer 2005 für einen Überblick).

Im Folgenden werden nur die Ergebnisse von Evaluationsstudien betrachtet, die auf einem dieser methodischen Konzepte basieren.¹³ Ein besonderes Augenmerk wird in der jüngeren Evaluationsliteratur auf das Auftreten von Effektheterogenität gelegt. Dem zugrunde liegt die Erkenntnis, dass Effekte nicht für alle Teilnehmer gleich sind. Die Aussagekraft von negativen (oder positiven) Durchschnittseffekten ist somit nur begrenzt und muss innerhalb von Teilpopulationen der Teilnehmer überprüft werden (siehe z.B. Manski 1997, 2000). Die eindeutige Identifizierung von Individuen die von der Teilnahme (nicht) profitieren, liefert natürlich auch wichtige steuerungsrelevante Informationen für die zukünftige Gestaltung von Maßnahmen.

3.2 Datenlage

Eine umfassende mikroökonomische Evaluierung der Maßnahmen der aktiven AAMP war in Deutschland bisher aufgrund der problematischen Datenlage nur eingeschränkt möglich. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern wie z.B. Schweden (vgl. Sianesi 2004) oder der Schweiz (vgl. Gerfin/Lechner 2002) standen Evaluatoren bis vor kurzem keine administrativen Datensätze zur Verfügung. Dies hatte zur Folge, dass die meisten der früheren Evaluationsstudien für Deutschland auf Befragungsdaten, wie dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) oder dem Arbeitsmarktmonitor Ost basierten. Großer Nachteil dieser Befragungsdaten

der Erfolg von ABM könne hauptsächlich an der Höhe der Eingliederungsquote gemessen werden.“ (Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksache 15/1515, S. 95).

¹³ Die Ergebnisse makroökonomischer Wirkungsanalysen auf der Basis von Zeitreihendaten über die Abgänge aus bzw. die Zugänge in Arbeitslosigkeit auf der Ebene einzelner Arbeitsamtsbezirke werden hier nicht betrachtet, da diese nicht auf den oben diskutierten Erfolgskriterien der AAMP basieren (vgl. dazu z.B. Hagen/Steiner, 2000 oder Hujer/Blien/Caliendo/Zeiss 2005).

sind die geringen Teilnehmerzahlen, die eine Berücksichtigung von Effektheterogenitäten auf Teilnehmer- wie auf Maßnahmenseite ausschließen. Mit Einführung des SGB III im Jahre 1998 und der damit verbundenen gesetzlichen Verpflichtung zur Evaluation aller eingesetzten Mittel der AAMP hat sich die Situation allerdings entscheidend verbessert. In zwei Pilotstudien wurden Forscherteams mit der Erschließung administrativer Daten und der Auswertung zweier spezieller Programme (FbW bzw. FuU sowie ABM) beauftragt. Die Ergebnisse dieser neueren Studien werden im nächsten Abschnitt dargestellt. Im Zuge der Hartz-Evaluationen wird die Datenbasis weiter ausgebaut und soll in Zukunft im Rahmen des Forschungsdatenzentrums der Bundesagentur der Arbeit verfügbar gemacht werden (vgl. Oertel/Passenberger/Janzer 2004). Von besonderem Interesse wird dabei die Verfügbarkeit von administrativen Informationen auf individueller Ebene sein wie z. B. in der sogenannten Integrierten Erwerbsbiografie (IEB) des IAB. Die IEB vereint Informationen aus vier Datenquellen: Neben der Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG), die erlaubt individuelle Partizipationen und insbesondere auch Maßnahmenkarrieren zu identifizieren, wird auch auf BA-Geschäftsdaten aus dem Bewerberangebot (BewA) zurückgegriffen. Daneben stehen Informationen aus der IAB Leistungsempfängerhistorik (LeH) und die IAB Beschäftigtenhistorik (BeH) und damit potentielle Ergebnisvariablen für die Evaluationsforschung zur Verfügung.¹⁴ Während die erste Quelle Informationen zum Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie Unterhaltsgeld enthält, kann auf Basis der zweiten Quelle die Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nachvollzogen werden.¹⁵

3.3 Ergebnisse

Im Folgenden werden die für Deutschland vorliegenden empirischen Evaluationsstudien zu einzelnen der in Kapitel 2 erwähnten Instrumente der AAMP zusammengefasst. Wir beschränken uns dabei auf mikroökonomische Evaluationsstudien auf Basis eines Vergleichsgruppenkonzepts (statistisches Matching, mikroökonomische Selektionsmodelle oder ex ante Simulationsstudien), da nur diese Aussagen zu den in Kap. 3.1 formulierten Erfolgskriterien erlauben.

¹⁴ Weitere Informationen zu den Datenquellen und dem Forschungsdatenzentrum sind unter <http://fdz.iab.de> erhältlich.

¹⁵ Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass es aufgrund der Meldeverfahren zu Zeitverzögerungen von bis zu 18 Monaten bei der BeH kommen kann.

Während zu einigen dieser Instrumente, wie insbesondere FbW und ABM, bereits mehrere ältere Evaluationsstudien vorliegen, sind die übrigen oben erwähnten Instrumente bisher nur spärlich evaluiert worden. Dies liegt zum einen daran, dass diese „innovativen“ Instrumente der AAMP, wie die Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen und der Existenzgründungszuschuss, in Deutschland erst vor kurzem eingeführt wurden, zum anderen daran, dass bisher geeignete Daten zur Evaluation bestimmter Instrumente, wie den Eingliederungszuschüssen und dem Überbrückungsgeld, für die wissenschaftliche Evaluationsforschung nur sehr beschränkt verfügbar waren. Dabei stellen wir zunächst die Evaluationsergebnisse zu den traditionellen Instrumenten ABM und FbW dar, wobei speziell auf neuere Evaluationsstudien eingegangen wird, die auf den seit kurzem verfügbaren administrativen Datensätzen der BA basieren. Anschließend werden die wenigen Evaluationsstudien zu den neuen Instrumenten der AAMP, die zum Teil erst kürzlich durch die Hartz-Gesetze eingeführt wurden, dargestellt und bewertet. Ergänzt wird die Darstellung durch internationale Erfahrungen, die zum einen helfen sollen, die Ergebnisse in den internationalen Kontext einzuordnen, und zum anderen für die in Deutschland bisher noch nicht evaluierten Maßnahmen erste empirische Evidenz zu liefern.

3.3.1 Traditionelle Instrumente

Die wichtigsten traditionellen Instrumente der AAMP sind, wie in Kapitel 2 beschrieben wurde, staatlich geförderte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung. Zu den Arbeitsmarkteffekten dieser Instrumente liegt für Deutschland mittlerweile eine größere Anzahl von Evaluationsstudien vor. Die älteren dieser Studien, die überwiegend auf sehr beschränkten Datengrundlagen beruhen, wurden bereits u. a. in Hagen/Steiner (2000, Kapitel 5), Hujer/Caliendo (2001) sowie Fitzenberger/Hujer (2002) ausführlich dargestellt. Die dort dokumentierten Ergebnisse lassen sich aus unserer Sicht wie folgt zusammenfassen:

- für ABM zeigen sich im Durchschnitt keine positiven, sondern eher negative durchschnittliche Effekte auf die individuellen (Wieder-) Beschäftigungschancen von Arbeitslosen;
- auch FBW haben nach den Ergebnissen der meisten Evaluationsstudien im Durchschnitt keine positiven Beschäftigungseffekte;
- wenn überhaupt positive Effekte von FbW festgestellt werden, treten diese eher bei außerbetrieb-

lich durchgeführten und kurzfristigen FbW auf als bei innerbetrieblichen und längerfristigen FbW;

- während der Laufzeit an einer ABM oder FbW haben Teilnehmer eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen als die Vergleichsgruppe der Nichtteilnehmer;
- kurzfristig nach Beendigung einer Maßnahme weisen Teilnehmer an ABM und FbW niedrigere Beschäftigungschancen auf als Nichtteilnehmer; dieses negative Beschäftigungsdifferenzial wird, wenn überhaupt, erst längerfristig abgebaut;

Im Folgenden werden die Ergebnisse neuerer Studien zu den Effekten von ABM und FbW zusammengefasst, die auf breiterer Datengrundlage basieren und uns daher wesentlich aussagekräftiger erscheinen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Caliendo/Hujer/Thomsen (2005a, 2005b) untersuchen die Beschäftigungseffekte von ABM auf individueller Ebene. Dabei greifen die Autoren auf einen Eintrittsdatensatz in ABM aus dem Februar 2000 und eine Kontrollgruppe von teilnahmeberechtigten Nichtteilnehmern zurück. Die Informationen zu beiden Gruppen werden aus verschiedenen Datenquellen der BA zusammengefügt und ergeben ein reiches Merkmalspektrum.¹⁶ Als Ergebnisvariable wird die Eingliederung in reguläre (ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verwendet und bis einschließlich Dezember 2002 verfolgt. Dabei wird auf den erweiterten Verbleibsnachweis der Beschäftigtenstatistik (BSt) zurückgegriffen, der zusätzlich um Förderzeiten bereinigt wird. Aufgrund der großen Anzahl an Teilnehmern (über 11000) können die Effekte zum einen in Bezug auf gruppenspezifische und regionale Heterogenitäten, aber auch unter Berücksichtigung von Programmheterogenitäten (Träger, Durchführungsart, wirtschaftlicher Sektor) untersucht werden. Gruppenspezifische Heterogenität wird dabei durch die separate Schätzung für Männer und Frauen in West- und Ostdeutschland und jeweils elf Untergruppen (definiert z.B. durch die vorherige Arbeitslosigkeitsdauer, Alter, Bildung, Qualifikation und vorhanden Vermittlungshemmnissen) berücksichtigt. Darüber hinaus

werden die Effekte auch für sieben regionale Arbeitsmarktlagen (in Anlehnung an die Definition von Blien et al. 2004) ermittelt. Die Ergebnisse zeigen starke Variationen zwischen den untersuchten Gruppen, sind allerdings für den Großteil der untersuchten Gruppen negativ oder insignifikant. Dies bedeutet, dass der Großteil an Teilnehmern in ABM nicht von der Maßnahme profitiert und drei Jahre nach Beginn der Maßnahme keine höheren Beschäftigungschancen als vergleichbare Nicht-Teilnehmer hat. Eine bedeutende Ausnahme sind langzeitarbeitslose Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Westdeutschland sowie langzeitarbeitslose Teilnehmerinnen in Ostdeutschland, die von einer ABM-Teilnahme profitieren und für die sich positive Effekte zwischen 2,5 % und 12,7 % ergeben. Als Gründe für den insgesamt geringen Erfolg werden u. a. die extrem starken „locking-in“ Effekte während der Maßnahmenteilnahme identifiziert, die besonders hoch für Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit relativ guten Arbeitsmarktchancen (z.B. Kurzzeitarbeitslose) und eher niedrig für Teilnehmer mit schlechteren Outside-Options (generell für Ostdeutschland, Langzeitarbeitslose) sind.¹⁷ Ein weiterer Grund kann auch in der fehlenden Zielgruppenorientierung (vor allem in Ostdeutschland) und dem damit zusammenhängenden ungenügenden Design der Programme gesehen werden.

FbW bzw. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen

Lechner/Miquel/Wunsch (2004) greifen ebenfalls auf einen administrativen Datensatz zurück und untersuchen die Effekte von FuU in Westdeutschland. Als Datengrundlage werden u. a. die IAB-Beschäftigtenstichprobe, die FuU-Teilnehmerdatei und die Leistungsempfängerdatei herangezogen (siehe Bender et al. (2005) für eine ausführliche Beschreibung). Insgesamt stehen hier knapp 1800 Teilnehmer zur Verfügung, die zwischen 1993 und 1994 in eine Weiterbildungsmaßnahme eingetreten sind. Der Fokus der Studie ist dabei die Identifizierung der Effekte verschiedener Weiterbildungsmaßnahmen (Maßnahmenheterogenität), wobei aber auch gruppenspezifische Heterogenität berücksichtigt wird. Als Ergebnisvariablen werden neben der Beschäftigungssituation auch der Arbeitslosigkeitsstatus herangezogen, die bis einschließlich 2001 vorliegen. Die Ergebnisse zeigen für alle Maßnahmearten kurz-

¹⁶ Wichtigste Informationsquelle ist dabei ein Prototyp der Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG), die im Pallas-Projekt erstellt wurde. Diese enthält die Merkmale der Bewerberangebotsdatei (BewA), in der die in den einzelnen Agenturen erhobenen Kundendaten in monatlich aktualisierter Form zentral gespeichert sind (für Details siehe Caliendo/Hujer/Thomsen 2004).

¹⁷ Da sich der Effekt als Differenz von Teilnehmern und gematchter Kontrollgruppe ergibt, sind die „locking-in“ Effekte besonders negativ für Gruppen mit relativ guten Arbeitsmarktchancen. Teilnehmer können während der Maßnahmezeit nicht die gleiche Suchintensität wie Nicht-Teilnehmer aufwenden, so dass sich ein anfänglicher negativer Effekt ergibt, der in den meisten Fällen nicht mehr kompensiert wird.

fristig negative Effekte, langfristig aber eher positive. Dabei zeigt sich ein besonders positiver Effekt für Umschulungsmaßnahmen, die nach sieben Jahren zu einem Plus in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit von ca. 10–15 % führen. Diese Maßnahmen haben allerdings auch die höchsten „locking-in“ Effekte, so dass eine kumulierte Analyse über die sieben Jahre zu keinem signifikant positiven Effekt führt. Hervorzuheben ist auch, dass im Vergleich zur Nicht-Teilnahme alle Maßnahmearten zu einer längeren Bezugsdauer von Arbeitslosengeld führen. Die langfristig positiven Effekte werden also teuer erkauft. In einer kürzlich erschienen Studie (Lechner/Miquel/Wunsch 2005) weiten die Autoren die Effektanalyse auf Ostdeutschland aus. Dabei stellt sich heraus, dass die Maßnahmen die langfristigen Beschäftigungschancen und das Einkommen für einen Teil der Teilnehmer positiv beeinflussen. Allerdings ergeben sich auch in Ostdeutschland zunächst starke „locking-in“ Effekte, so dass positive Effekte erst ein bis drei Jahre nach Programmende eintreten. Dies gilt allerdings nicht für Männer, die an Umschulungs- und längeren Trainingsmaßnahmen teilgenommen haben. Für diese Gruppe ergeben sich negative Effekte. Dies kann z.T. damit erklärt werden, dass ein Großteil der Teilnehmer in den Bausektor dirigiert wurde, der in den Jahren 1993/94 boomte, kurz danach aber kollabierte, so dass das erlernte Wissen in diesem Bereich nicht mehr gefragt war.

Fitzenberger/Speckesser (2005) verwenden den gleichen Datensatz und untersuchen Teilnahmen von Personen, die im Jahr 1993 in Arbeitslosigkeit (mit Transferbezug) eingetreten sind und bis dahin beschäftigt waren. Dabei konzentrieren sich die Autoren auf Weiterbildungsmaßnahmen, die spezifische Berufskenntnisse vermitteln („provision of specific professional skills“). Zusätzlich wird zwischen Programmen unterschieden, die im 1.–6., 7.–12. und 13.–24. Monat nach Beginn der Arbeitslosigkeit angetreten werden. Die Ergebnisvariable (Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) wird bis Ende 1997 beobachtet, so dass insgesamt Effekte von bis zu 36 Monaten nach Programmbeginn ausgewiesen werden können. Die Ergebnisse zeigen ebenfalls negative „locking-in“ Effekte nach Beginn der Programme, die in Ostdeutschland stärker ausgeprägt sind als in Westdeutschland. Insgesamt zeigen sich signifikant positive kumulierte Effekte in Westdeutschland und insignifikante Effekte in Ostdeutschland, wobei die Effekte nicht getrennt für Männer und Frauen oder andere Untergruppen ausgewiesen werden.

Hujer/Thomsen/Zeiss (2004) untersuchen die Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland mit Hilfe eines Verweildauermodells.

Dabei wird ebenfalls auf die oben beschriebenen Datenquellen (insbesondere MTG) zurückgegriffen, wobei eine Stichprobe der Neueintritte in Arbeitslosigkeit aus dem letzten Quartal 1999 verwendet wird. Insgesamt stehen ca. 1500 Teilnehmer und 12000 Nicht-Teilnehmer zur Verfügung, und als Ergebnisvariable wird die Übergangsrate in reguläre Beschäftigung verwendet. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Berücksichtigung von „locking-in“ Effekten gelegt. Dabei werden die Effekte sowohl für die Zeit während der Programmteilnahme als auch nach Beendigung des Programms sowie für drei verschiedene Programmdauern (1–3 Monate, 6 und 12 Monate) ausgewiesen. Die Ergebnisse zeigen, dass kurze Programme zwar keinen „locking-in“ Effekt verursachen, allerdings auch die Arbeitslosigkeitsdauer der Teilnehmer nicht verringern können. Programme mittlerer Dauer haben starke „locking-in“ Effekte, die nicht durch positive Effekte nach Programmbeendigung kompensiert werden können. Längere Maßnahmen haben sowohl während als auch nach Beendigung des Programms einen negativen Effekt.

Internationale Erfahrungen mit ABM und FbW

Die deutschen Ergebnisse für ABM und FBW befinden sich im Einklang mit den internationalen Erfahrungen der vergangenen Jahre. Steiner/Hagen (2002) fassen verschiedene europäische Evaluationsstudien zusammen und stellen insgesamt eine sinkende Bedeutung von subventionierter Beschäftigung fest. Aufgrund von ernüchternden Ergebnissen bezüglich der Effektivität von traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und subventionierter Beschäftigung war insbesondere Anfang bis Mitte der achtziger Jahre eine Akzentverschiebung hin zu Maßnahmen, die an der Qualifizierung, den Anreizen zur Arbeitsaufnahme und der Suchintensität der Arbeitslosen ansetzen, zu beobachten. Auch in den Ländern, in denen subventionierte Beschäftigung weiterhin hohe Bedeutung hat, lässt sich eine Zunahme der Maßnahmen beobachten, die eher das Suchverhalten oder das Humankapital der Arbeitslosen verbessern sollen. Innerhalb der subventionierten Beschäftigung gibt es eine Verschiebung weg von groß angelegten direkten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von öffentlichen Trägern hin zu stark auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes beschränkten Lohnkostensubventionen an private Arbeitgeber, auf die wir im nächsten Abschnitt eingehen werden.

In einigen neueren internationalen Evaluationsstudien werden auch Qualifizierungsmaßnahmen im Gegensatz zu früheren Studien eher kritisch beurteilt (siehe z.B. Calmfors/Forslund/Helmström

2002). Während der siebziger, aber vor allem in den achtziger Jahren gab es einen starken Anstieg von Qualifizierungsmaßnahmen. In den letzten Jahren sind aber aufgrund der oftmals festgestellten geringen Wiedereingliederungserfolge dieser Programme insbesondere bei Langzeitarbeitslosen und deren hohen fiskalischen Kosten Zweifel an deren Effizienz aufgekommen.

In einigen Evaluationsstudien für andere europäische Länder findet sich empirische Evidenz für die oben erwähnten „locking-in“ Effekte bei ABM und auch FbW (siehe z.B. Cockx/Bardoulat 2000 für Belgien, LaLive/van Ours/Zweimüller 2000 für die Schweiz oder Sianesi 2004 für Schweden). Diese Studien scheinen auch darauf hinzuweisen, dass „locking-in“ Effekte vom Ausmaß der finanziellen Absicherung während der Maßnahme abhängen, sowie davon, ob die Teilnahme den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung verlängert. Dies weist auf die Bedeutung einer stärkeren „Verzahnung“ der AAMP mit Lohnersatzleistungen hin. In einigen Ländern gab es Verschärfungen bei den Bedingungen für die Berechtigung auf Arbeitslosenunterstützung. So wurden diese beispielsweise stärker von der Suchaktivität, der Arbeitsbereitschaft und der Verfügbarkeit der Arbeitslosen abhängig gemacht. Außerdem wurde die Teilnahme an Maßnahmen der AAMP obligatorisch, um nicht den Anspruch auf die Transfers zu verlieren. Bei den Einkommensersatzquoten der Arbeitslosenversicherung ist international eine leichte Tendenz zur Senkung festzustellen. Bezüglich der Anspruchsdauer lässt sich keine einheitliche Entwicklung identifizieren.

Internationale Erfahrungen mit Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten

Aufgrund der pessimistischen Beurteilung von ABM und FbW ist in den letzten Jahren eine Akzentverschiebung hin zu kostengünstigeren Maßnahmen der Arbeitsverwaltung, wie intensive Beratung, Betreuung und Unterstützung der Stellensuche zu konstatieren. Insgesamt ist eine Entwicklung weg von standardisierten Maßnahmen hin zu einer Orientierung an den individuellen Bedürfnissen und Charakteristika der einzelnen Arbeitssuchenden festzustellen (vgl. Steiner/Hagen 2002). Unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Arbeitsmarktsituation ist es dann möglich, Kombinationen von Maßnahmen (Unterstützung bei der Arbeitssuche, Maßnahmen zur Qualifizierung und Aneignung von Berufserfahrung, Hilfe bei sozialen Problemen) je nach Problemlage anzubieten. Dies setzt intensivere Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten voraus, für die es international vielversprechende Ergebnisse gibt, wobei wir exemplarisch zwei Studien aus England und den Niederlanden vorstellen wollen.

Dolton/O'Neill (1996) untersuchen den Effekt des Restart-Programms in Großbritannien, bei dem Langzeitarbeitslose zu einem Interview eingeladen werden, um sie bei ihrer Arbeitsplatzsuche zu beraten. Neben dem fördernden Aspekt verbirgt sich hinter diesen Interviews auch eine Sanktionsandrohung, da ein Nicht-Erscheinen zur Streichung der Unterstützungsleistungen führen kann. In diesem Sinne kann das Programm auch als Verfügbarkeitsprüfung für den Arbeitsmarkt verstanden werden. Die Autoren zeigen, dass dieses Instrument einen Beitrag zur Reduktion der individuellen Zeit in Arbeitslosigkeit leisten kann. Gorter/Guyonne/Kalb (1996) untersuchen den Effekt von „Counselling and Monitoring“ (CAM) in den Niederlanden für arbeitslose Individuen. Das CAM-Programm hat zum Ziel, Arbeitslosen schnellstmöglich zu einer neuen Beschäftigung zu verhelfen. Dabei dienen die regelmäßigen Besuche der Arbeitslosen beim Arbeitsamt, die in den Niederlanden Voraussetzung für den Bezug von Unterstützungsleistungen sind, als Grundlage. Bemerkenswerterweise wurde dieses Programm in einem experimentellen Rahmen implementiert, in dem die Teilnehmer intensiver (mit mehr Zeitaufwand) betreut werden. Dies führt dazu, dass mehr Zeit zur Verfügung steht um z.B. Strategien zu besprechen, offene Stellen zu diskutieren und Bewerbungen zu schreiben. Die Kontrollgruppe wird weiterhin mit dem normalen Zeitaufwand beraten. Es zeigt sich, dass Teilnehmer schneller einen neuen Job finden, was vor allem durch die erhöhte Intensität der Bewerbungen erklärt wird.

Martin/Grubb (2001) fassen die Ergebnisse weiterer Studien zusammen und bewerten diesen Teil der AAMP relativ positiv. Besonders hervorgehoben werden dabei zum einen die relativ geringen Kosten und die guten Erfolgsaussichten sowie das Zusammenspiel dieses Instruments mit einer Verfügbarkeitsprüfung der Arbeitslosen bzw. Anspruchsberechtigten.

In diesem Zusammenhang soll auch noch auf die zunehmende Bedeutung von „profiling“ hingewiesen werden (vgl. Steiner/Hagen 2002). Durch verstärkte Zielgruppenorientierung, intensivere Beratungstätigkeit und Individualisierung der Maßnahmen ist das Bemühen zu beobachten, das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig zu erkennen um rechtzeitig intervenieren zu können.

Lohnsubventionen

Die Diskussion in Hujer/Caliendo (2003) macht deutlich, dass die Evaluation von Lohnkostensubventionen sowohl auf Angebots- wie auf Nachfrage-seite erfolgen sollte. Einige Effekte, wie z.B. der di-

rekte Eingliederungserfolg sowie Stigma- und Döhreffeekte, können durch eine Analyse auf individueller Teilnehmerebene (Arbeitsangebot) evaluiert werden, während für andere (z.B. Mitnahme- und Substitutionseffekte) die Evaluation auf Unternehmensebene (Arbeitsnachfrage) erforderlich ist. Evaluationen auf der Individualebene waren in Deutschland bisher nicht möglich, da keine geeigneten Daten vorlagen. Zur Einschätzung der kausalen Effekte dieses Instruments werden Individualdatensätze der Teilnehmer (und einer geeigneten Kontrollgruppe) benötigt, die den Zeitraum vor und möglichst lange nach der Maßnahme abdecken. Eine mögliche Datengrundlage wurde im Rahmen des IAB-Projektes „Selektivität und Eingliederungserfolg betrieblicher Einstellungshilfen“ geschaffen.¹⁸ Jaenichen (2002) untersucht mit Hilfe eines Matching-Schätzers die Wirkung verschiedener Lohnkostenzuschüsse (z.B. EGZ Einarbeitung, EGZ erschwerte Vermittlung, EGZ Ältere und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen). Als Datenbasis dient eine Sondererhebung von knapp 7000 Teilnehmern aus den ersten vier Monaten des Jahres 1999, die bis März 2001 beobachtet werden. Der relativ kurze Beobachtungszeitraum verbietet eine abschließende Bewertung der Maßnahmen durch die z.T. noch andauernde Förderung bzw. Nachbeschäftigungspflicht. Per Definition ergeben sich positive Effekte während der Förderdauer (Teilnehmer sind immer ein Erfolg) die im Zeitverlauf aber teilweise stark abnehmen. Für stärker auf Zielgruppen ausgerichtete Förderarten sind die Effekte dabei höher.

Bei der Evaluierung von Lohnkostenzuschüssen muss natürlich auch die Frage beantwortet werden, ob die Einstellung der geförderten Person auch ohne Subvention zustande gekommen wäre (Mitnahmeeffekt) und ob durch dessen Einstellung evtl. andere Personen im Unternehmen ihre Anstellung verloren haben (Substitutionseffekt). Hujer/Caliendo/Radic (2001) schätzen auf Grundlage des IAB-Betriebspanels die Wirkungen von Lohnsubventionen auf die Anzahl von Beschäftigten in westdeutschen Unternehmen. Zur Lösung des Selektionsproblems verwenden Sie einen Ansatz, der es erlaubt, sowohl beobachtbare als auch unbeobachtbare Heterogenitäten zwischen Unternehmen mit und ohne geförderten Beschäftigten zu berücksichtigen. Anschließend wird die Beschäftigtenentwicklung (in unterschiedlichen Qualifikationsstufen) für beide Gruppen verglichen. Die Autoren finden keine langfristigen positiven Effekte von Lohnsubventionen auf die Arbeitsnachfrage, was für die Existenz von Substitutions- und/oder Mitnahmeeffekten sprechen könnte.

Eine definitive Aussage ist allerdings auf Basis des IAB-Betriebspanel nicht möglich, da es nur einen Bruchteil der Unternehmen enthält, die geförderte Arbeitnehmer beschäftigen. Zudem nehmen einige Unternehmen auch nicht regelmäßig und langfristig an den Befragungen teil, so dass zum einen die Vergleichbarkeit aufgrund der vergangenen Unternehmensentwicklung und die Berechnung von langfristigen Effekten auf die Arbeitsnachfrage schwierig ist.

Eine spezielle Form von Lohnkostenzuschüssen ist das Instrument der sogenannten **gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften** (gAÜ). Bei den Leiharbeitnehmern handelt es sich um ehemals Arbeitslose. Die grundsätzliche Zielsetzung der Arbeitnehmerüberlassung geht in zwei Richtungen. Zum einen sollen Arbeitslose – insbesondere die Problemgruppen des Arbeitsmarktes – durch den Verleih an einen Betrieb wieder an Arbeit herangeführt werden. Zum anderen soll der Anreiz der Unternehmen gestärkt werden, offene Stellen auch mit Problemgruppen – wenn auch zunächst nur temporär – zu besetzen. Die Möglichkeit, risikolos und jederzeit reversibel Arbeitnehmer aus dieser Personengruppe zu beschäftigen, führt dazu, dass sich die Unternehmen kostengünstig ein Bild über die tatsächliche Produktivität der Personen machen können und die Arbeitnehmer die Chance haben, sich während der Zeit betriebspezifisches Humankapital anzueignen. Beides kann zu einer Erhöhung der Wiedereingliederungschance der Leiharbeiter in den ersten Arbeitsmarkt – entweder im entleihenden oder auch in anderen Unternehmen – führen. Eine Evaluation zu den gAÜ in Rheinland-Pfalz zeigt, dass mit diesem Instrument der „experimentellen Arbeitsmarktpolitik“ die Wiedereingliederungsquote für Teilnehmer erhöht werden konnte (vgl. Almus et al. 1998). Die fiskalischen Kosten sind vergleichsweise gering. Aus den Ergebnissen lässt sich schließen, dass gAÜ als Instrument der AAMP zumindest kurzfristig und in dem hier vorliegenden Umfang effektiv ist. Ob und inwieweit Substitutions- und Verdrängungseffekte einen Teil dieses Erfolges indirekt wieder konterkarieren, kann mittels der vorliegenden mikroökonomischen Studie zwar nicht bewertet werden. Aufgrund des geringen Umfangs, den diese Programme bisher haben, sind derartige Effekte aber eher unwahrscheinlich.

Internationale Erfahrungen mit Lohnsubventionen

Auf die steigende Bedeutung von zielgruppenspezifischen Lohnsubventionen im internationalen Vergleich haben wir bereits hingewiesen. Dass diese Programme durchaus erfolgreich sein können, zei-

¹⁸ Siehe Jaenichen (2000) für Details.

gen die Ergebnisse von Gerfin/Lechner (2002) für die Schweiz. Die von den Autoren untersuchte temporäre Lohnsubvention (Zwischenverdienst) führt zu positiven Effekten für die teilnehmenden Personen. Dabei soll der Zwischenverdienst Arbeitssuchende ermutigen, Arbeitsangebote zu akzeptieren deren Entlohnung unterhalb der Arbeitslosenunterstützung liegt. Die Differenz wird durch den Zwischenverdienst ausgeglichen. Übersteigt die Beschäftigung 12 Monate, werden neue Ansprüche für Entgeltersatzleistungen aufgebaut. Das Programm verbessert die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für Teilnehmer. Verdrängungs- und Substitutionseffekte werden in dieser Studie allerdings nicht berücksichtigt und weisen auf ein generelles Problem mit Lohnkostenzuschüssen hin (vgl. die Diskussion in Martin/Grubb 2001). Um negative Nebeneffekte zu vermeiden, müssen Programme zum einen für eine enge Zielgruppe definiert werden und gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass die Durchführung streng überwacht wird. Beide Punkte können aber auf Arbeitgeberseite als negative Anreize (Stigma und Verwaltungsaufwand) gesehen werden und zu einer geringen Inanspruchnahme führen.

In den vergangenen Jahren gab es zudem eine Reihe von Maßnahmen, die die Beschäftigung im Niedriglohnsektor fördern sollten (arbeitnehmerbezogene Lohnsubventionen). Als Grundlage diente dabei meist der „Earned Income Tax Credit“ (EITC) aus den Vereinigten Staaten, der bei seiner Einführung im Jahre 1975 im Wesentlichen aus einer Subventionierung der Sozialabgaben für Familien mit Kindern und niedrigem Einkommen darstellte. Blundell (2000) fasst die Evaluationsergebnisse in Bezug auf die Arbeitsangebotseffekte zusammen und macht deutlich, dass es hier zu starker Effektheterogenität kommt: Für Alleinerziehende erhöht der EITC den Anreiz zur Arbeitsaufnahme, wohingegen sich für Frauen mit arbeitendem Lebensgefährten eher negative Effekte ergeben. Da sich die Berechtigung zum Bezug von EITC am Haushaltseinkommen orientiert, kann es für Frauen attraktiv sein, ihre Stundenanzahl zu reduzieren. Blundell (2000) findet ähnliche Effekte für den britischen „Working Families' Tax Credit“ (WFTC). Im Vergleich dazu haben Frankreich und Belgien auf das individuelle Erwerbseinkommen bezogene Steuergutschriften eingeführt, die nach Bargain/Orsini (2004) in Frankreich zu geringen positiven Beschäftigungseffekten geführt haben.

3.3.2 Neuere Instrumente

Zu den durch die Hartz-Gesetze eingeführten neueren Instrumente der AAMP liegen bisher kaum em-

pirische ex post Evaluationsstudien vor. Erste Evaluationsergebnisse zu den einzelnen Instrumenten werden voraussichtlich Ende 2005 veröffentlicht werden¹⁹, zur Zeit müssen sich Aussagen dazu auf wenige ex ante Evaluationsstudien und Erkenntnisse aus der internationalen Evaluationsforschung beschränken, die im Folgenden kurz zusammengefasst werden.

Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen

Kempe/Schneider (2001) haben die Arbeitsanreizeffekte mehrerer arbeitnehmerbezogener Lohnsubventionen, nämlich das so genannte Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose, eine spezifische Variante des Mainzer Modells sowie den Zuschuss gemäß § 18 BSHG untersucht. Bei den beiden erstgenannten Reformalternativen bilden langzeitarbeitslose Beziehende von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe die Zielgruppe, bei der letztgenannten Alternative nur Sozialhilfeempfänger. In der untersuchten Variante eines Einstiegsgelds wird die Transferentzugsrate über den gesamten Transferbereich auf 50 % gesenkt. Nach dieser Studie ergeben sich für das Einstiegsgeld und den Zuschuss nach § 18 BSHG unter der Annahme einer unbefristeten Subventionierung Arbeitsangebotsänderungen von max. 100 Tsd. Personen, beim Mainzer Modell ergeben sich hingegen keine nennenswerten Arbeitsangebotseffekte. Nicht berücksichtigt wurden in der Studie die oben erwähnten negativen Anreizeffekte auf die bereits Beschäftigten beim Mainzer Modell.

Steiner/Wrohlich (2005) haben mit Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2002 auf Basis eines Mikrosimulationsmodells und einer empirischen Arbeitsangebotsschätzung die Gesamteffekte der ‚Minijobs-Reform‘ auf das Arbeitsangebot berechnet. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass in den alten Bundesländern lebende verheiratete Frauen am stärksten auf die Minijobs-Reform reagieren; deren Partizipationsquote steigt um rund 0,4 Prozentpunkte. Allerdings reduzieren bereits erwerbstätige verheiratete Frauen ihr Stundenangebot, so dass für diese Gruppe die durchschnittliche Arbeitszeit um rund 0,9 Prozent sinkt. Der Gesamteffekt auf das Stundenvolumen ist negativ: Selbst wenn der positive Effekt auf das Stundenvolumen durch die erhöhte Partizipation berücksichtigt wird, reduziert sich die Anzahl der Arbeitsstunden insgesamt um rund 0,1 Prozent.

¹⁹ Die einzelnen Instrumente der AAMP, die durch die Hartz-Gesetze reformiert bzw. neu eingeführt wurden, werden zur Zeit von mehreren Forschungsinstituten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit wissenschaftlich evaluiert.

Förderung von Selbständigkeit

Obwohl das Überbrückungsgeld schon zu den älteren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gehört, liegen hierzu bislang nur wenige empirische Evaluationsstudien vor. Pfeiffer/Reize (2000) zeigen, dass die Überlebenswahrscheinlichkeit und die induzierten Beschäftigungseffekte der durch Überbrückungsgeld geförderten Unternehmensgründungen aus Arbeitslosigkeit denen der nichtgeförderten Unternehmensgründungen entsprechen. Wießner (2001) zeigt auf Basis einer Stichprobe von ÜG-Beziehern aus dem Jahre 1994/95, dass 70 % der Geförderten nach drei Jahren nach wie vor selbständig sind. Außerdem scheinen nach einer Studie von Reize (2000) die selbständigen Tätigkeiten stabiler zu sein als die unselbständigen, d.h. diese Personen haben ein geringeres Risiko, wieder arbeitslos zu werden als im hypothetischen Fall der Aufnahme einer unselbständigen Beschäftigung. Es kann zur Zeit nicht beurteilt werden, ob diese Ergebnisse auch auf den Existenzgründungszuschuss übertragen werden können, da sich die Gruppen der Geförderten zwischen den beiden Instrumenten, nicht zuletzt wegen der Tragfähigkeitsprüfung, unterscheiden dürften. Eine Analyse der Teilnehmerstrukturen durch Wießner (2005) hat gezeigt, dass zum einen der Anteil der Geförderten ohne berufliche Qualifikation beim ExGZ deutlich höher als beim ÜG ist, zum anderen ein Teil der geförderten Existenzgründer vor dem Ende der Förderdauer aus der Förderung wieder ausscheidet.

Internationale Erfahrungen mit der Förderung von Selbständigkeit

Bezüglich der Förderung von Selbständigkeit gibt es auch auf internationaler Ebene bisher nur wenig empirische Evidenz. Carling/Gustafson (1999) vergleichen die Wirkung eines Einkommenszuschusses zur Aufnahme selbständiger Tätigkeit mit der Gewährung eines Lohnkostenzuschusses, der bei der Einstellung arbeitsloser Personen an Arbeitgeber gezahlt wird. Als Ergebnisvariable wird die Beschäftigungsdauer nach Auslaufen des Zuschusses herangezogen, wobei insbesondere Frauen und Ausländer (die eigentlichen Zielgruppen des Programms) im Fokus der Analyse stehen. Dabei stellte sich heraus, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko von Teilnehmern an dem Programm im Vergleich zu den neuen Selbständigen nahezu doppelt so hoch ist. Es zeigte sich allerdings auch, dass die Maßnahme für eine der Zielgruppen (Ausländer) nicht erfolgreich war. Einschränkung muss hinzugefügt werden, dass dieser Vergleich nicht die Frage beantwortet, wie Teilnehmer ohne Förderung abgeschnitten hätten. Martin/Grubb (2001) fassen die Ergebnisse einiger experimenteller Studien zur Förderung von Start-ups in

den USA zusammen und kommen zu dem Ergebnis, dass diese Programme für Männer unter 40 Jahren mit einem relativ hohen Bildungsniveau wirken und somit nur für einen kleinen Teil der Gesamtbevölkerung relevant sind.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Ausgaben für die AAMP in Deutschland sind im Zuge der deutschen Wiedervereinigung stark gestiegen und haben sich auf einem hohen Niveau eingependelt. Im Zeitraum von 1998 bis 2004 wurden insgesamt über 150 Mrd. Euro für AAMP ausgegeben, wobei der Anteil der Ausgaben für AAMP an den Gesamtausgaben der BA in Westdeutschland durchschnittlich 27,0 % betrug, während er in den neuen Bundesländern bei 37,9 % lag. Die mit Einführung des SGB III im Jahr 1998 angestrebte Verlagerung von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik ist dabei nur bedingt geglückt, was vor allem auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen obligatorischen Transferleistungen zurückzuführen ist. Während z.B. im Jahr 2000 die Ausgabenrelation zwischen passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik 1,7 betrug, liegt der Wert im Jahr 2004 bereits wieder bei 2,5 und übersteigt somit die Marke aus dem Jahr 1998.

Von besonderer Bedeutung war die Einführung des SGB III auch im Hinblick auf die Evaluationsforschung in Deutschland, da hier erstmals die verpflichtende Evaluierung aller AAMP-Maßnahmen gesetzlich fixiert wurde. Im Zuge dieses gesetzlichen Auftrags wurden erstmals administrative Daten der BA für die wissenschaftliche Evaluation aufbereitet und ausgewertet. Entscheidende Vorteile gegenüber den bis dahin verwendeten Datenquellen sind zum einen ein reichhaltiges Merkmalspektrum sowie die große Anzahl an Beobachtungen.

Die älteren Evaluationsstudien, die auf Basis sehr beschränkter Datengrundlage vor allem die Effekte staatlich geförderter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und beruflicher Weiterbildung (FbW) bzw. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) untersuchten, haben zu einer eher pessimistischen Einschätzung der Effektivität dieser traditionellen Instrumente der AAMP geführt. Allerdings konnten aufgrund der beschränkten Datenlage dabei nur Durchschnittseffekte auf die Maßnahmeteilnehmer untersucht werden, ohne zwischen Teilnehmergruppen und verschiedenen Maßnahmen weitergehend differenzieren zu können. Solche Durchschnittsergebnisse sind insbesondere bei sehr

heterogenen Instrumenten der AAMP (wie z.B. Weiterbildungsmaßnahmen oder Eingliederungszuschüssen für bestimmte „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes) für die Ableitung von Reformoptionen nur sehr beschränkt aussagekräftig. Mit den nun verfügbaren administrativen Datensätzen sind diese Beschränkungen weitgehend aufgehoben worden und es können nun auch heterogene Maßnahmeneffekte in adäquater Weise untersucht werden.

Insgesamt geben aber auch die bisher auf dieser verbesserten Datengrundlage durchgeführten Evaluationsergebnisse wenig Anlass zu einer optimistischen Einschätzung der Effektivität der AAMP in Deutschland. Für FbW bzw. FuU wurden in einer neueren Evaluationsstudie für Westdeutschland mit administrativen Daten der BA für alle Maßnahmenarten kurzfristig negative, langfristig aber eher positive Effekte auf die Beschäftigungsquote der Teilnehmer festgestellt. Für das erfolgreichste Teilprogramm (Umschulungsmaßnahmen) ergeben sich auch längerfristig, d.h. sieben Jahre nach Programmbeginn wegen starker „locking-in“ Effekte während und unmittelbar nach der Maßnahme insgesamt keine positiven kumulierten Beschäftigungseffekte; durch die Teilnahme an FbW bzw. FuU erhöht sich auch die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld. Starke „locking-in“ Effekte von FbW-Maßnahmen mittlerer Laufzeit, die nicht durch positive Effekte nach Programmbeendigung kompensiert werden können, zeigen sich auch in einer anderen Studie mit der gleichen Datenbasis für Ostdeutschland; für längerfristige FbW-Maßnahmen ergeben sich nach dieser Studie sowohl während als auch nach Maßnahmenende negative Beschäftigungseffekte. Mehrere Evaluationsstudien zu ABM ergaben für die meisten der untersuchten Gruppen negative oder insignifikante Beschäftigungseffekte, signifikant positive Effekte ergaben sich nach dieser Studie allerdings für ehemals Langzeitarbeitslose.

Während die Ergebnisse der meisten statistischen Evaluationsstudien darauf hinweisen, dass durch die AAMP im Durchschnitt oft keine signifikanten oder sogar negative Beschäftigungseffekte resultieren, sind die Ursachen dafür bisher kaum erforscht. Die vorliegenden Studien schätzen den Erfolg einer bestimmten Maßnahme der AAMP auf der Basis statistischer Modelle ohne explizite Formulierung ökonomischer Verhaltenshypothesen. Deshalb lassen sich Hypothesen bezüglich der Wirkungen der mit der Teilnahme an einer bestimmten Maßnahme verbundenen ökonomischen Anreize meist nicht direkt testen. Im günstigsten Fall ergeben sich aus diesen Studien indirekte Hinweise auf mögliche Ursachen für die ermittelten Wirkungen der Maßnahmen.²⁰ Einen ersten wichtigen Beitrag in diese Richtung

liefert allerdings die Berücksichtigung von Maßnahmen- und Teilnehmerheterogenitäten in den Effekten, die auf Basis der neuen verfügbaren administrativen Daten möglich ist. Die Identifizierung von erfolgreichen (Teil-)Programmen und auch die explizite Berechnung der Effekte für Untergruppen der Teilnehmer kann helfen, zukünftig konkretere Politikempfehlungen abzuleiten und das Design der Programme entscheidend zu verbessern.

Ein generelles Problem mit ex-post Analysen besteht allerdings darin, dass spezifische Maßnahmen aufgrund der Datenverfügbarkeit erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung evaluiert werden können. Dies betrifft beispielsweise neuere „innovative“ Instrumente der AAMP, wie die Beschäftigungsförderung im Bereich geringer Erwerbseinkommen („Mini“- und „Midi-Jobs“) und den Existenzgründungszuschuss („Ich-AG“). Erste Ergebnisse der im Rahmen der begleitenden wissenschaftlichen Evaluationsforschung zu den Hartz-Gesetzen durchgeführten ex-post Evaluationsstudien zu einigen dieser Instrumente sind daher erst im Laufe des nächsten Jahres zu erwarten. Dann wird es voraussichtlich möglich sein, den gesamten Maßnahmenkatalog der AAMP auf Basis ähnlicher Daten und Analysemethoden zu bewerten. Dabei wird sich auch zeigen, ob sich beispielsweise die auf der Basis von ex-ante Simulationsstudien ermittelten geringen Beschäftigungseffekte der Förderung von „Mini“- und „Midi-Jobs“ bestätigen. Zur Zeit können neben den Simulationsergebnissen von ex ante Evaluationsstudien die Erfahrungen anderer europäischer Länder mit „innovativen“ Instrumenten der AAMP dazu nützliche Hinweise bezüglich der Effektivität liefern. Unsere Auswertung der Evaluationsliteratur in anderen europäischen Ländern hat u. a. gezeigt, dass die konkrete Implementation der einzelnen Maßnahmen der AAMP und die Interaktion mit der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsagenturen sowie der Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen entscheidend den Erfolg von Maßnahmen beeinflussen können.

Relativ wenig wissen wir bisher auch über die volkswirtschaftlichen Erträge und Kosten der AAMP in Deutschland. Zu deren Bewertung wäre neben der Kenntnis der direkten Beschäftigungseffekte auf die Teilnehmer an den einzelnen Instrumenten der AAMP auch die Abschätzung der indirekten Ef-

²⁰ Dies gilt auch für die wesentlich umfangreichere und methodisch weiter fortgeschrittene Evaluationsforschung in den USA: „Nearly all training program evaluations are „black box“, indicating only whether a particular program „works“, on average, for a particular sample under a particular set of circumstances ...“ (Friedlander, Greenberg und Robins 1997: 1814).

fekte (Mitnahme- und Verdrängungseffekte) erforderlich (vgl. dazu Hagen und Steiner 2000, Kap. 2.3.6). Die meisten Evaluationsstudien für Deutschland geben nur Auskunft darüber, ob eine bestimmte Maßnahme im Sinne der angestrebten Erfolgskriterien einen Effekt hat („Effektivitätsanalyse“). Diese zentrale Fragestellung der aktuellen Evaluationsforschung ist zwar die Grundvoraussetzung für eine empirisch fundierte Bewertung der direkten Effekte einer bestimmten Maßnahme der AAMP, deren indirekten ökonomischen und fiskalischen Kosten bleiben dabei in der Regel aber unberücksichtigt, was nicht zuletzt auch auf fehlende Informationen über die direkten und indirekten Maßnahmekosten zurückzuführen ist. Erst bei Berücksichtigung dieser Kosten wäre eine volkswirtschaftliche *Kosten-Nutzen-Analyse* der einzelnen Instrumente der AAMP und damit auch ein Vorteilhaftigkeitsvergleich zwischen diesen möglich. Davon ist die empirische Evaluationsforschung in Deutschland – aber auch international – zur Zeit noch weit entfernt.

Literatur

- Almus, M./Egeln, J./Lechner, M./Pfeiffer, F./Spengler, H. (1998): Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31, Heft 3, S. 558–574.
- Bargain, O./Orsini, K. (2004): In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone? IZA-Discussion Paper Nr. 1445.
- Bender, S./Bergemann, A./Fitzenberger, B./Lechner, M./Miquel, R./Speckesser, S./Wunsch, C. (2005): Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen – ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 289, Nürnberg.
- Blien, U./Hirschenauer, F./Arendt, M./Braun, H. J./Gunst, D.-M./Kilcioglu, S./Kleinschmidt, H./Musati, M./Roß, H./Vollkommer, D./Wein, J. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen der Arbeit. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, Heft 2, S. 146–175.
- Blundell, R. (2000): Work Incentives and 'in-work' benefit reforms: a review. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 16, Number 1, S. 27–44.
- Blundell, R./Costa-Dias, M. (2002): Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics. In: Portuguese Economic Journal, 1, pp. 91–115.
- Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt, verschiedene Jahrgänge, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit: Daten zu den Eingliederungsbilanzen, verschiedene Jahrgänge, Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Buscher, H./Hagen, T. (2002): Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Wirtschaft im Wandel, 8 (11), S. 324–330.
- Caliendo, M./Hujer, R. (2004a): Reform von ABM und SAM. In: Hagen, T./Spermann, A. (Hrsg.): Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Nomos-Verlag, Baden-Baden, S. 215–226.
- Caliendo, M./Hujer, R. (2004b): Finanzielle Anreize für Arbeitgeber: Kapital für Arbeit und Lohnkostenzuschüsse. In: Hagen, T./Spermann, A. (Hrsg.): Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, Nomos-Verlag, Baden-Baden, S. 203–214.
- Caliendo, M./Hujer, R. (2005): The Microeconomic Estimation of Treatment Effects. Allgemeines Statistisches Archiv (erscheint demnächst).
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, Heft 3, S. 211–237.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. L. (2005a): The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation. IZA Discussion Paper, 1512, Bonn.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. L. (2005b): Sectoral Heterogeneity in the Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (erscheint demnächst).
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. L. (2005c): The Monitoring Problem. Working Paper, J. W. Goethe Universität, Frankfurt.
- Calmfors, L./Forslund, A./Hemström, M. (2002): Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From The Swedish Experience. CESifo Working Paper 675 (4).
- Carling, K./Gustafson, L. (1999): Self-Employment Grants vs. Subsidized Employment: Is there a Difference in the Re-Unemployment Risk? IFAU Working Paper, 6.
- Cockx, B./Bardoulat, I. (2000): Vocational Training: Does It Speed up the Transition Rate out of Unemployment? Tinbergen Institute Discussion Paper, 9932, Amsterdam.
- Dietrich, H. (2003): Förderung auf hohem Niveau. Das Jugendsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – 1999 bis 2002.
- Dolton, P./O'Neill, D. (1996): Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence. In: The Economic Journal, 106 (435), pp. 387–400.
- Fitzenberger, B./Hujer, R. (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3, S. 139–158.

- Fitzenberger, B./Speckesser, S. (2005): Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany. Working Paper, J. W. Goethe University, Frankfurt.
- Fitzenberger, B./Speckesser, S. (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Schwerpunktthema: Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik, Jg. 33, Heft 3, S. 532–549.
- Friedlander, D./Greenberg, D. H./Robins, P. K. (1997): Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. In: Journal of Economic Literature, 35, pp. 1809–1855.
- Gerfin, M./Lechner, M. (2002): A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. In: The Economic Journal, 112 (448), pp. 854–893.
- Gorter, C./Guyonne, R./Kalb, J. (1996): Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model. In: The Journal of Human Resources, 31 (3), pp. 590–610.
- Hagen, T./Steiner, V. (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. ZEW Wirtschaftsanalysen, 51, Nomos, Baden-Baden.
- Heckman, J. J./Lalonde, R. J./Smith, J. A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, O./Card, D. (Hrsg.): Handbook of Labour Economics, 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 1865–2097.
- Hujer, R./Caliendo, M. (2003): Lohnsubventionen in Deutschland – Wie sieht eine optimale Evaluierungsstrategie aus? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 72 (1), pp. 109–123.
- Hujer, R./Caliendo, M. (2001): Evaluation of Active Labour Market Policy – Methodological Concepts and Empirical Estimates. In: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Campus-Verlag, Frankfurt, pp. 583–617.
- Hujer, R./Caliendo, M./Radic, D. (2001): Estimating the Effects of Wage Subsidies on the Labour Demand in West-Germany Using the IAB Establishment Panel. In: ifo Studien, 47 (2), pp. 163–199.
- Hujer, R./Thomsen, S. L./Zeiss, C. (2004): The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany. IZA-Discussion Paper, 1117, Bonn.
- Hujer, R./Blien, U./Caliendo, M./Zeiss, C. (2005): Macroeconomic Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany – A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. In: Carloeo, F. E./Destefanis, S. (Hrsg.): Regions, Europe and the Labour Market. Recent Problems and Developments, Physica Verlag (im Erscheinen).
- Jaenichen, U. (2002): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit – Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 35, Heft 3, S. 327–351.
- Jaenichen, U. (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 33, Heft 3, S. 445–461.
- Kaltenborn, B. (2002): Kombilöhne: Stand und Perspektiven. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2, S. 124–132.
- Kempe, W./Schneider, H. (2001): Lohn- und Einkommenssubventionen für Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher. In: Wirtschaft im Wandel, 16/2001, S. 415–423.
- Lalive, R./van Ours, J. C./Zweimüller, J. (2000): The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment. IZA Discussion Paper, 149, Bonn.
- Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2004): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. Discussion Paper, 1443, IZA, Bonn.
- Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2005): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany After Unification. IZA Discussion Paper, 1684, Bonn.
- Manski, C. (1997): The Mixing Problem in Programme Evaluation. In: The Review of Economic Studies, 64 (4), S. 537–553.
- Manski, C. (2000): Using Studies of Treatment Response to Inform Treatment Choice in Heterogeneous Populations. NBER Technical Working Paper, Nr. 263.
- Martin, J. P./Grubb, D. (2001): What works and for whom: A review of OECD countries' experience with active labour market policies. In: Swedish Economic Policy Review, 8, S. 9–56.
- Oertel, M./Passenberger, J./Janser, M. (2004): Forschungsdatenzentrum der BA geht an den Start. IAB Kurzbericht, 9, Nürnberg.
- Pfeiffer, F./Reize, F. (2000): Business start-ups by the unemployed – an econometric analysis based on firm data. In: Labour Economics, 7, S. 629–663.
- Reize, F. (2000): Leaving Unemployment for Self-Employment – A Discrete Duration Analysis of Determinants and Stability of Self-Employment among former Unemployed. ZEW-Discussion Paper, Mannheim.
- Roy, A. D. (1951): Some Thoughts on the Distribution of Earnings. In: Oxford Economic Papers, 3 (2), S. 135–145.
- Rubin, D. B. (1974): Estimating Causal Effects to Treatments in Randomised and Nonrandomised Studies. In: Journal of Educational Psychology, 66, S. 688–701.

- Sianesi, B.* (2004): An Evaluation of the Active Labour Market Programmes in Sweden. In: *The Review of Economics and Statistics*, 86 (1), S. 133–155.
- Steiner, V./Hagen, T.* (2002): Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen? In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 3, S. 189–206.
- Steiner, V./Wrohlich, K.* (2005): Work Incentives and Labor Supply Effects of the „Mini-Jobs Reform“ in Germany. In: *Empirica*, 32, S. 91–116.
- Wießner, F.* (2001): Arbeitslose werden Unternehmer. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 241, Nürnberg.
- Wießner, F.* (2005): Neues von der Ich-AG: Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite. IAB-Kurzbericht, 2, Nürnberg.